

Citare come: Diana-Urania Galetta, *Le Projet ReNEUAL. Histoire d'une collaboration scientifique réussie et d'une idée encore à réaliser: la codification de la procédure administrative de l'Union européenne*, in M. Blanquet, G. Kalfliche (a cura di), *La codification de la procédure administrative non contentieuse de l'Union européenne*, Cahiers Jean Monnet, Editions des Presses de l'Université, Toulouse, 2019, pp. 139-148

Diana-Urania Galetta

Le Projet ReNEUAL. Histoire d'une collaboration scientifique réussie et d'une idée encore à réaliser : la codification de la procédure administrative de l'Union européenne

1. L'origine du Réseau ReNEUAL e la méthode utilisée.- 2. La structure e le contenu du Code ReNEUAL.- 3. L'objectif du projet de Code ReNEUAL.- 4. Conclusions.

1. L'origine du Réseau ReNEUAL e la méthode utilisée

La constitution du Réseau de recherche sur le droit administratif de l'Union européenne « ReNEUAL » est due à une initiative de Jens-Peter Schneider et de Herwig Hofmann : qui actuellement coordonnent le réseau avec Jacques Ziller et Giacinto della Cananea.

Au printemps 2009 (il y a donc déjà 10 ans !) les deux premiers avaient réuni à l'université d'Osnabrück¹ un groupe de professeurs de droit public de différents États membres de l'Union européenne (dont moi-même), dont ils supposaient qu'ils partageaient un **intérêt commun** pour le développement de la théorie et de la pratique du droit administratif européen².

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: je me réfère au travail de la Commission «Lando» sur le droit européen des contrats, auquel a succédé le « Joint Network on European Private Law »³.

Déjà lors de notre première rencontre, à Osnabrück, nous avons pu constater que ce qui nous liait tous

¹ Des informations sur la conférence sont disponibles sur le site Web ReNEUAL (<http://www.reneual.eu/>), link events (European Law Days 2009), où il est également possible d'accéder au rapport de la conférence, en langue allemande, de N. Marsch, *A Common Frame of Reference on European Administrative Procedural Law? Tage des Europäischen Rechts 2009 der Universitäten Munster und Osnabruck*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2009, p. 1430 ss.

² Ils sont membres du comité directeur de ReNEUAL, par ordre alphabétique (entre parenthèses). L'université d'origine): Jean-Bernard Auby (Science-Po Paris); George Bermann (Columbia); Giacinto della Cananea (Rome „Tor Vergata“); Paul Craig (Oxford); Deirdre Curtin (Amsterdam); Diana-Urania Galetta (La Statale - Milan); Herwig Hofmann (Luxembourg); Joana Mendes (Amsterdam); Oriol Mir Puigpelat (Barcelone); Jens-Peter Schneider (Fribourg); Ulrich Stelkens (Speyer); Jacques Ziller (Pavie); Marek Wierzbowski (Varsovie).

³ V. 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 .

était moins l'ambition de développer une doctrine du droit administratif européen, que de contribuer aux développements du droit positif.

Nous avions de plus tous 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, 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 mon pays, l'Italie, ou l'Allemagne et l'Espagne.

D'autres venait par contre de pays où le droit administratif général de procédure était avant tout (au moins en 2009) une construction de la jurisprudence : comme c'était le cas pour les deux français présents à cette première rencontre (Auby et Ziller).

Nous étions pourtant tous d'accord sur l'idée que le droit positif pertinent de l'Union européenne était peu transparent.

Et que ça valait donc la peine d'essayer de mettre par écrit, de façon aussi claire que possible, l'essentiel de ce droit.

Quant à la méthode de travail, 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 avons utilisé le terme *restatements* : certains d'entre nous ayant à l'esprit le modèle des *restatements* produits dans le domaine du droit privé par l'*American Law Institute* (ALI)⁴.

Cependant, à la différence des *restatements* de l'ALI, nous ne pensions pas nous limiter à une codification du droit existant. Car nous pensions qu'il y avait des domaines nécessitant le développement de nouvelles solutions.

C'est pour cette raison que nous avons utilisé l'expression *statements and restatements*⁵.

Le produit du travail de ReNEUAL est écrit sous la forme d'un code complet et structuré : et non pas comme les *restatements* de l'*American Law Institute*, qui se présentent 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 continentale⁶.

⁴ V. <https://www.ali.org/>

⁵ V. G. Bermann, *A Restatement of European Administrative Law : Problems and Prospects* (2009), <http://www.reneual.eu>.

⁶ V. <http://www.europeanlawinstitute.eu/>

N'ayant pas à faire face aux contraintes du droit positif qui encadrent, par exemple, la codification à droit constant à la française⁷, le réseau ReNEUAL a donc pu développer une méthode de codification innovante basée sur le droit comparé⁸.

Nous avons donc procédé à la comparaison entre les textes de droit dérivé de l'Union dans divers domaines, les lois de procédure administrative nationales en vigueur dans bon nombre d'Etats membres et ailleurs (notamment aux Etats-Unis), la comparaison avec la jurisprudence de la CJUE et des juridictions des Etats membres relative à la procédure administrative, et qui plus est, la comparaison avec les instruments de *soft law* (droit souple) développés par le Médiateur européen. Ces dernières comprennent non seulement le Code européen de bonne conduite administrative, mais aussi une abondante et très intéressante jurisprudence (*ombudsprudence*) consistant en recommandations et décisions adoptées sur la base de plaintes individuelles ou d'initiatives propres au Médiateur⁹.

Un autre point important à préciser est que le Code ReNEUAL a été conçu et écrit en anglais par des universitaires dont la langue maternelle n'est cependant pas l'anglais dans la plupart des cas.

Donc, dès le début de nos travaux nous avons tenté de tenir compte à la fois des différences linguistiques et des différences d'approche théorique et pratique entre les différents systèmes juridiques dans lesquels nous avons été formés.

Nous avons donc dû faire face à la fois aux problèmes habituels du droit comparé et aux problèmes pratiques qui sont familiers aux juristes-linguistes des institutions de l'Union européenne¹⁰.

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 (en anglais).

Après cela nous avons procédé à la production de versions dans les langues des pays les plus peuplés de l'Union.

De sorte que sept versions linguistiques ont été publiées jusqu'à aujourd'hui : les versions espagnole,

⁷ V. C. Vigouroux, *Alice au pays de la codification à droit constant*, *Revue française d'administration publique* no 82, avril-juin 1997, p. 188 ss. V. aussi G. BRAIBANT, *Utilité et difficultés de la codification*, *Droits*, n° 24, 1996, p. 63 ss.

⁸ V., à cet égard, les intéressantes remarques de H. Al-Dabbagh, *Le droit comparé comme instrument de modernisation : l'exemple des codifications civiles des états arabes du moyen-orient*, *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2013, p. 389 ss.

⁹ V. <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/>

¹⁰ V. J-C. Gémar (Ed.), *Langage du droit et traduction – Essais de jurilinguistique*, Linguattech Editor, Montréal, 1982.

polonaise¹¹ et allemande¹², tous publiées en 2015.

Une version italienne¹³ e une version roumaine¹⁴, publiées en 2016.

Une version française¹⁵ e une version imprimée anglaise, publiée en 2017¹⁶.

La version anglaise "consolidée" est donc la dernière à avoir été publiée sur papier et elle a pu bénéficier du travail sur toutes les autres versions linguistiques.

2. La structure e le contenu du Code ReNEUAL

Déjà au cours de notre première rencontre nous avons créé quatre groupes de travail¹⁷ : choix qui a été à l'origine de la structure en Livres du code ReNEUAL.

Nous étions tous 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.

Le Code ReNEUAL est donc divisé en six «Livres».

Le Livre I traite du champ d'application des dispositions du code, par rapport au droit dérivé de l'Union et aux ordres juridiques des États membres.

Il définit également les expressions utilisées dans tous les Livres.

Le préambule du Livre I consiste en un résumé des principes qui doivent guider l'action administrative et en indications sur la manière selon laquelle toutes les dispositions figurant dans les Livres II à VI doivent être interprétées.

Le Livres suivants abordent la mise en œuvre non législative du droit et des politiques de l'Union au moyen de : règles générales (Livre II), décisions individuelles (Livre III), contrats (Livre IV).

Vu la nature composite de l'administration de l'Union, les livres V et VI traitent aussi les procédures

¹¹ M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller e.a. (Ed.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Beck Verlag, 2015.

¹² H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller e.a. (Ed.), *ReNEUAL - Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht*, Beck Verlag, 2015.

¹³ G. Della Cananea, D.U. Galetta e.a. (Ed.), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016

¹⁴ H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragos e.a. (Ed.), *Codul reneual de procedura administrativa a Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, 2016.

¹⁵ H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller e.a. (Ed.), *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*, Bruylant, Bruxelles, 2017.

¹⁶ P. Craig, H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, J. Ziller e.a. (Ed.), *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

¹⁷ V. <http://www.reneual.eu/>, link "organization".

d'assistance mutuelle (Livre V) et la gestion de l'information (Livre VI) dans un contexte d'administrations connectées à travers de banques de données, et qui s'échangent désormais les informations¹⁸.

Les dispositions de tous les Livres ont été conçues pour renforcer la mise en œuvre des principes généraux du droit de l'Union européenne dans la procédure¹⁹; et pour identifier les meilleures pratiques qui ont cours dans le cadre des différentes politiques sectorielles de l'Union - sur la base d'une recherche comparée.

Afin de traiter les différents livres, les directeurs des groupes de travail ont mis en place des groupes de rédaction plus larges²⁰.

Dans leurs recherches - et dans la rédaction - les groupes de travail ont aussi pu bénéficier des idées et des contributions critiques de nombreux membres du Réseau ReNEUAL : qui, à l'époque de la rédaction du Code comptait déjà près d'une centaine de membres ; et en compte maintenant près de deux cents, entre chercheurs et professionnels actifs dans le domaine du droit de l'Union européenne et du droit public comparé²¹.

Parmi eux il y a aussi de nombreux fonctionnaires des institutions européennes et d'autres experts d'Europe et d'autres régions du monde, qui ont interagi avec les 4 groupes de travail au cours des ateliers et colloques organisés pour discuter sur la base de textes provisoires.

Quant aux Dispositions générales du Préambule, le livre I - je tiens à le préciser ici - il ne s'agit pas simplement de dispositions qui ont été placées devant les divers livres, mais de dispositions qui sont partie intégrante de ceux-ci.

De plus, grâce à un choix précis des rédacteurs, le livre I fait référence aux principes généraux du droit qui régissent l'action des pouvoirs publics en général, et non uniquement les procédures administratives.

C'est à dire que, si dans sa résolution de 2013²² le Parlement européen a jugé opportun d'établir une liste de ces principes et de saisir cette occasion pour les définir, en revanche, dans le préambule du

¹⁸ Ce groupe était dirigé par moi-même, C. H. Herwig Hofmann et Jens-Peter Schneider. V. D.U. Galetta, H.C.H. Hofmann, J-P. Schneider, *Information Exchange in the European Administrative Union: an Introduction*, in *European Public Law*, 2014/1, p. 65 ss.

¹⁹ V. D.U. Galetta, H. C. H. Hofmann, O. Mir Puigpelat, J. Ziller, *The General Principles of EU Administrative Procedural Law. An in-depth Analysis*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2015/5, p. 1421 ss.

²⁰ V. <http://www.reneual.eu/>, link "organization".

²¹ V. <http://www.reneual.eu/index.php/members>.

²² 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), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//FR>).

Code ReNEUAL, l'on fait référence à ces principes généraux du droit, sans les définir.

Cette façon de procéder est conforme à une tradition juridique commune remontant au droit romain (*omnis definitio in jure periculosa est*²³, pour reprendre l'avertissement réitéré par les Justinien) et qui est commune aux principales codifications des procédures administratives mises en place dans le pays de l'Union européenne.

ReNEUAL a pris donc en compte les difficultés liées au problème de la base juridique de plusieurs manières.

De sorte que le Code ReNEUAL de procédure administrative n'a pas le même champ d'application pour tous les Livres qui le composent.

La portée générale des Livres II, III et IV est limitée aux institutions, organes et organismes de l'Union.

Tandis que les Livres V et VI ont été rédigés en tenant compte à la fois des autorités de l'Union et de celles des États membres : car les procédures visées par les Livres V et VI traitent de questions qui ne peuvent pas être résolues sans tenir compte de la relation entre les institutions, organes et organismes de l'Union et les autorités des États membres²⁴.

Vu que les États membres sont de plus en plus impliqués dans la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union, les dispositions des Livres V et VI sont donc conçues de manière à pouvoir être également applicables aux activités de mise en œuvre réalisées par ces derniers.

D'une manière générale, les dispositions ont également été rédigées afin d'être utiles aux autorités des États membres, qui peuvent décider de les appliquer à leurs activités administratives liées à la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union.

3. L'objectif du projet de Code ReNEUAL

La prémisse est que le droit actuellement en vigueur en droit de l'Union en matière de procédure

²³ C'est l'emblématique début de la célèbre maxime de Giavoleno, dans le titre de *regulis iuris* du *Digesto* (D. 50, 17, 202) : «*Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti posset*».

²⁴ V. D.U. Galetta, *Le Model Rules di ReNEUAL e gli aspetti più innovativi della collaborazione fra amministrazioni nell'UE: procedimento amministrativo, scambio dei dati e gestione delle banche dati*, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018/2, p. 347 ss.

administrative est morcelé, en particulier selon les secteurs. Il est de plus lacunaire, et il n'est pas toujours possible de l'interpréter de manière cohérente selon les différents secteurs où il s'applique, même lorsque les dispositions pertinentes devraient être assez proches. Enfin, **il doit** souvent être complété par des règles de procédure concernant certaines questions transversales²⁵.

L'objectif principal du projet de Code ReNEUAL était donc d'améliorer la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans son ensemble.

Quant au but, Le Code ReNEUAL cherche à assurer la meilleure déclinaison possible des valeurs constitutionnelles de l'Union dans le droit de la procédure administrative, qui concerne la mise en œuvre non législative du droit et des politiques de l'Union.

L'idée de base étant celle d'essayer d'améliorer la qualité du système juridique de l'Union dans son ensemble, et de favoriser le respect des principes généraux du droit de l'Union²⁶.

Avec la conviction - partagée par les membres de ReNEUAL - que de tels résultats contribueraient non seulement à la clarté des droits et obligations des particuliers et des administrations pertinentes, mais également à la transparence et à l'efficacité du système juridique dans son ensemble.

Une codification de la procédure administrative aiderait, en effet, à simplifier le système juridique, à renforcer la sécurité juridique, à combler les éventuelles lacunes du droit et, pourtant, contribuerait davantage au respect de l'État de droit.

4. Conclusions

L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne rassemble des droits procéduraux précédemment épars et il leur confère une véritable portée constitutionnelle.

La Charte est donc à la fois une source d'inspiration et une norme de référence pour le législateur européen.

Mais elle est aussi un instrument d'orientation et de contrôle des administrations européennes, **et même nationales**, lorsque ces dernières agissent dans le champ d'application du droit de l'Union.

²⁵ V. J. Ziller, *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects* (March 2011), [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2011\)432771](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2011)432771), V. aussi J.-P. Schneider, K. Rennert, N. Marsch (Ed), *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht - Tagungsband. Dokumentation der Fachtagung im Bundesverwaltungsgericht vom 5. und 6. November 2015*, C.H. Beck Verlag, München 2016.

²⁶ V. J. Ziller, *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Note to the European Parliament's Committee on Legal Affairs – Working Group on EU Administrative Law* (October 2010), [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT\(2010\)425652](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JURI_NT(2010)425652)

« *Cependant, si ce droit, tel qu'il résulte de la Charte, des traités, des principes généraux du droit et même des codes de bonne conduite élaborés par les institutions européennes, est « un droit-cadre », il ne permet pas de satisfaire pleinement aux objectifs de **précision**, de **prévisibilité** et de **transparence** du droit procédural.*

*Le besoin de clarification des règles applicables est ainsi évident. Et cet objectif s'impose d'autant plus qu'il en va, **non seulement** de la protection des droits individuels, **mais aussi** de l'efficacité de l'action de l'Union européenne »²⁷*

Et ceci n'est pas seulement l'opinion des membres du *Steering Committee* de ReNEUAL : il s'agit de l'opinion exprimée plus précisément par Jean-Marc Sauvé (à l'époque encore vice-président du Conseil d'État) lors d'une Conférence organisée par le Médiateur européen sur les procédures administratives dans l'Union européenne, le 19 mai 2014 à Bruxelles.

Donc même si la question de la base juridique d'une codification de la procédure administrative de l'Union est certainement délicate (comme JZ nous l'a si bien expliqué), dès le début du projet ReNEUAL **la possibilité de transformer** tout ou partie des résultats obtenus en une proposition de législation de l'Union a été sérieusement prise en compte.

Nous espérons donc que cela arrivera, tôt ou tard, peut être avec le nouveau Parlement européen qui vient d'être élu.

En attendant, les avocats généraux de la Cour de justice ont commencé à faire référence au Code ReNEUAL comme **source d'inspiration**.

C'est expressément le cas, par exemple, dans les conclusions, très récentes, présentées par l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona le 16 mai 2019, dans l'affaire (C-281/18 P) Repower AG contre l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle.

Là où il s'agit d'indiquer à la Cour **les principes qui s'applique en droit de l'Union** en cas de retrait des actes illégaux de la part des pouvoirs publics (point 33), l'avocat general Sánchez-Bordona (tout en citant l'art 36 paragraphe 3 du troisième livre du Code ReNEUAL en matière de retrait d'actes illégaux) précise - à propos des règles du Code ReNUEUAL - que « *Bien qu'elles ne soient pas*

²⁷ Jean-Marc Sauvé, p. XXXIX s.

contraignantes, ces règles mettent en évidence la perception généralisée en droit administratif d'une bonne partie des États membres » (note 37 de ses conclusions).

Et voilà donc, en tout état de cause, la valeur ajoutée de la codification ReNEUAL déjà aujourd'hui.