



HAL
open science

**”L'accès au droit de l'Union européenne”, Le Dossier :
De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté, Actes
du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre
2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La
Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition
électronique], 2017, n° 12, pp. 55-64**

Christine Bertrand

► **To cite this version:**

Christine Bertrand. ”L'accès au droit de l'Union européenne”, Le Dossier : De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté, Actes du colloque de Clermont-Ferrand des 24-25 septembre 2015, textes réunis par F. Faberon et A. Habrial, La Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 55-64. La Revue du Centre Michel de l'Hospital [édition électronique], 2017, n° 12, pp. 55-64. hal-01657184

HAL Id: hal-01657184

<https://uca.hal.science/hal-01657184v1>

Submitted on 1 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ACCES AU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Christine **BERTRAND**,
Doyen de l'Ecole de Droit,
Maître de conférences en droit public, HDR,
Université Clermont Auvergne, Centre Michel de l'Hospital EA 4232, F-63000 Clermont-Ferrand, France

Accusée tout à la fois d'être bureaucratique, de souffrir de déficit démocratique et d'inflation normative, de manquer de transparence et d'être éloignée des préoccupations des citoyens, quelle organisation ou structure paraît plus inapte que l'Union européenne (UE) à assurer l'accès au droit ?

Si l'on ajoute à cela qu'elle produit des normes sur des sujets au moins aussi nombreux, variés et techniques que ceux que doit appréhender un Etat, mais que cette production normative se fait via un système institutionnel nécessairement plus complexe qu'un système national (ne serait-ce que parce qu'il doit concilier l'intérêt général de l'Union avec les 28 préoccupations nationales des Etats membres et en utilisant les 24 langues officielles) on se dit que l'accès au droit de l'Union européenne relève, *a priori*, de la catégorie des missions impossibles, ou de celle des objectifs que l'on se fixe, tout en sachant d'emblée qu'ils seront impossibles à atteindre.

Et pourtant, il est frappant de constater que se multiplient, principalement depuis le Traité d'Amsterdam, les méthodes et les initiatives pour organiser un accès au droit effectif. Pour cela, l'Union est confrontée à des contraintes et des préoccupations qui, au moins pour une partie d'entre elles, sont très comparables à celles que rencontre un Etat : complexité et multiplication des normes, difficulté de déterminer les techniques les plus adéquates et les plus efficaces compte tenu de la diversité des publics visés et de la fragilité de certains d'entre eux, nécessité de garantir tout à la fois l'accès au droit, au juge et à la citoyenneté, les trois étant intrinsèquement liés.

Au-delà de ces points communs, il existe évidemment de nombreuses spécificités.

Tout d'abord, comme cela est inévitable quand il s'agit de l'Union européenne, il convient de se demander si le sujet que nous devons traiter concerne la façon dont l'Union européenne organise l'accès au droit qu'elle produit elle-même (dans ce cas, le sujet est « l'accès au droit de l'Union européenne ») ou bien s'il concerne les règles adoptées par l'Union européenne, qui imposent des obligations d'accès au droit que les Etats membres devront mettre en œuvre (auquel cas, le sujet devient « L'accès au droit en droit de l'Union européenne »). De telles hypothèses existent, mais elles sont cependant rares et limitées à des cas, relativement ciblés, tels que l'accès aux documents dans le domaine du droit de l'environnement et l'accès aux données personnelles. Sans nier l'importance de ces questions, il nous a semblé que le cœur du sujet n'était pas là et nous avons donc choisi de centrer notre propos sur l'accès au droit de l'Union européenne.

Une fois ce choix opéré, il faut rappeler que les Etats ont une obligation d'application et d'exécution du droit de l'Union, dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions prononcées par le CJUE¹. En revanche, il n'existe pas de principe général, textuel ou jurisprudentiel, imposant aux Etats des obligations en matière d'accès au droit de l'Union européenne. Pourquoi ? Parce que cela est, de notre point de vue, inutile.

En effet, la primauté et l'applicabilité conduisent à une intégration des normes de l'Union européenne dans les droits internes. Ainsi, d'une part quand un Etat membre organise l'accès au droit, il englobe nécessairement (consciemment ou non) dans son périmètre d'action l'accès au droit de l'Union. Il n'est donc pas utile de prévoir, au niveau national, des mécanismes spécifiques d'accès au droit de l'Union. D'autre part, l'Union européenne utilise couramment les appareils administratifs nationaux, qui « *font office de terminaux exécutifs de la volonté unitaire, dont elle se sert comme de branches* »². Cette organisation, qualifiée d'administration indirecte, permet à l'Union d'être en pratique présente dans les Etats membres, sans avoir besoin d'y mettre en place une administration propre. Par conséquent, si des obligations d'accès au droit sont créées par le droit de l'Union, elles doivent pouvoir être satisfaites par les administrations nationales.

Cependant, l'Union n'ayant pas de compétence en matière d'organisation interne des Etats (qu'il s'agisse d'organisation administrative ou juridictionnelle) elle ne peut pas leur imposer des modalités particulières d'accès. Certes, les Etats sont soumis à une obligation de coopération loyale³, en vertu de laquelle ils doivent prendre les mesures nécessaires à l'exécution du droit de l'Union européenne et plus largement respecter les obligations qui découlent des traités. Mais ils le font dans le cadre de leur organisation administrative nationale et avec les modalités qui leurs paraissent pertinentes.

¹ Les administrés ont par conséquent droit à une mise en œuvre effective des normes européennes. Voir Christine Bertrand, « Le droit des administrés à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans leurs rapports avec l'administration », in Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2^e éd., p. 1045 et s.

² Claudio Franchini, Les notions d'administration indirecte et de coadministration, in Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *op. cit.*, p. 336 et 337.

³ Article 4 TUE.

Comme ce sont les Etats qui sont compétents pour organiser l'accès au droit de l'Union à l'échelon national, il n'est pas très étonnant que l'Union européenne se soit concentrée sur la façon d'organiser celui-ci au niveau de l'Union elle-même. Cette préoccupation apparaît à un moment charnière de la construction européenne : la citoyenneté européenne a quelques années d'existence, mais le Traité de Maastricht qui l'a créée n'a pas connu l'adhésion populaire espérée, du moins dans les Etats qui ont choisi la ratification par la voie référendaire. Il apparaît par conséquent nécessaire de la renforcer. La méthode choisie est la création d'un nouveau droit du citoyen européen : le droit d'accès aux documents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil, consacré par le Traité d'Amsterdam⁴. Ce texte a servi de base juridique à l'adoption du règlement 1049/2001 du 30 mai 2001, qui fixe le régime juridique de cet accès, en permettant que des règles uniformes s'appliquent pour les documents détenus par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le droit applicable en la matière fut ensuite complété et élargi par le Traité de Lisbonne⁵ et la Charte européenne des droits fondamentaux⁶.

Parallèlement, l'Union, dont le fonctionnement opaque est régulièrement mis sur la sellette, se préoccupe également de la qualité rédactionnelle des textes qu'elle adopte. En effet, ceux-ci sont souvent accusés d'être trop complexes et peu compréhensibles, y compris par ceux qui sont censés les appliquer. Leur intérêt même est parfois discuté. Pour remédier à ces différents maux, l'Union européenne lance en 1993 le premier programme, d'une déjà longue série, consacré aux pratiques à adopter pour mieux légiférer, où se combinent des objectifs de concision, de rédaction simplifiée, de motivation plus explicite, mais aussi de sécurité juridique et d'amélioration du processus normatif.

Aujourd'hui, on peut considérer que l'accès au droit est englobé dans une approche plus générale de recherche de transparence de l'Union et de réduction du déficit démocratique dont celle-ci souffre. En effet, 73 % des citoyens européens estiment que, dans leur pays, la population est mal informée des questions européennes et seuls 29 % d'entre eux se déclarent personnellement bien informés⁷. Dès lors, dans une Union européenne qui se veut soucieuse des individus et pas uniquement des entreprises, il est inévitable et indispensable de se préoccuper de la connaissance et de la compréhension des normes par ceux qui en sont, de plus en plus souvent, les destinataires. Les traités ont, par conséquent, consacré un « *principe d'ouverture* »⁸, qui comporte deux volets : la publicité des débats et des votes au Parlement européen et au Conseil et l'accès aux documents. La rédaction des traités pourrait laisser penser que l'accès au droit se limite à l'accès aux documents. Même s'il en constitue l'aspect le plus connu, il n'en est rien. En effet, l'Union européenne souhaite apparaître comme une organisation proche des préoccupations des citoyens européens et engagée dans un processus de construction démocratique et politique. Sa volonté d'ouverture et de recherche de transparence l'amène à concevoir l'accès au droit, non pas seulement comme l'accès aux normes, mais plus globalement comme la possibilité donnée à chacun d'obtenir toutes les informations permettant une bonne appréhension et compréhension de ce qu'est l'Union dans son ensemble, dans toute sa complexité et sa diversité. L'approche est donc plus large et partant, plus exigeante. Elle suppose un accès qui puisse se faire à différents niveaux de connaissances antérieures, aussi bien pour le profane que pour celui qui est à la recherche d'une information extrêmement précise. Si l'on s'en tient à l'accès aux normes, il exige que l'état du droit soit organisé de telle façon que son accès sera en pratique facilité. Il n'est alors pas étonnant que l'Union développe aussi bien son action au moment de la rédaction (motivation, concision et clarté seront alors privilégiées) qu'au moment de la mise à disposition de l'information (où il faudra alors trouver les moyens les plus efficaces de diffusion). Ainsi, de nombreux instruments et méthodes sont mobilisés et combinés pour organiser un accès au droit structuré (II). Mais malgré cet effort incontestable, cet accès reste complexe et pourrait même être durablement incomplet (I).

I. UN ACCES AU DROIT NECESSAIREMENT COMPLEXE ET INCOMPLET

Les caractéristiques mêmes de l'Union européenne posent des difficultés qui ont vocation à être persistantes et à peser durablement sur l'organisation et la matérialité de l'accès au droit de l'Union européenne.

A. Des obstacles nombreux et durables

L'accès au droit ne peut pas être immédiat et est inévitablement ralenti, s'agissant d'une organisation internationale regroupant 28 Etats et fonctionnant avec 24 langues officielles. Les délais de traduction conduisent à différer la mise à

⁴ Article 255 CE. Cette question avait auparavant fait l'objet d'une déclaration annexée au traité de Maastricht (n° 17) consacrée au droit d'accès à l'information et demandant à la Commission de proposer des mesures permettant d'accroître la transparence des institutions en mettant en place un système d'accès du public aux documents. À la suite de cette déclaration, un code de conduite, adopté par la Commission et le Conseil le 6 décembre 1993, avait permis l'adoption de principes communs à ces deux institutions, qui ont ensuite été suivies par le Parlement européen en 1997 (Ludovic Coudray, « La transparence et l'accès aux documents », in Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (dir.), *op. cit.*, p. 701). « Ces règles ont donné lieu à une jurisprudence de la Cour de justice qui en a précisé la portée », constituant ainsi une base pour les règles inscrites ensuite dans le Traité d'Amsterdam : Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, (collection Cours), 7^e édition, 2012, § 376.

⁵ Article 15, 3^o, al. 1 et 2 TFUE.

⁶ Article 42.

⁷ Selon l'eurobaromètre de juin 2014, analysé par Julien Zaïc (« Résorber la fracture démocratique dans l'Union européenne », *Questions d'Europe*, n° 333, 17 novembre 2014, Fondation Schuman, p. 7).

⁸ Article 15 TFUE, qui prévoit que le principe d'ouverture permet la promotion d'une bonne gouvernance et la participation de la société civile (point 1) tout en précisant que chaque institution « assure la transparence de ses travaux » (point 3).

disposition du public des normes adoptées, mais aussi des documents préparatoires et des actes d'exécution. De plus, l'accès à l'ensemble des informations disponibles concernant l'Union, y compris celles de nature informative et pédagogique, représente un coût non négligeable si l'on veut que cet accès soit possible dans toutes les langues. Par ailleurs, une incertitude juridique est inévitable, en raison des multiples traductions, qui peuvent entraîner des nuances dans la façon dont les textes sont compris et appliqués dans les différents Etats membres. L'accès au droit n'est pas aussi précis et fiable que celui mis en œuvre dans un espace unitaire utilisant une seule langue. Enfin, une disparité dans les modalités d'organisation et de fonctionnement des administrations nationales fait nécessairement naître des cultures administratives différentes : les citoyens des Etats membres n'accèdent pas à leur droit national de façon uniforme et avec les mêmes garanties. Par répercussion, il en va de même pour le droit de l'Union. Certaines populations seront ainsi plus efficacement, plus facilement et plus complètement informées que d'autres.

L'élargissement de l'Union européenne ne facilite pas non plus l'accès au droit, car l'augmentation du nombre des Etats membres a inévitablement un impact sur la rédaction des textes. D'une part, parce que les 28 Etats n'ont pas tous les mêmes systèmes juridiques, ni le même état du droit antérieur, ni le même ordonnancement juridique. Malgré l'existence d'un thesaurus, nommé Eurovoc⁹, qui regroupe l'ensemble des termes utilisés dans le droit de l'Union européenne, la rédaction des textes pose de redoutables problèmes de définition des notions clés, des procédures et des dispositifs mis en œuvre, afin de garantir que ceux-ci seront bien compris par leurs destinataires dans les mêmes termes et avec le même périmètre d'application. D'autre part, parce que les négociations deviennent plus complexes, ce qui a une influence péjorative sur la qualité de la norme. Combinée avec la culture du consensus, très présente dans le système institutionnel de l'Union, la nécessité de parvenir à un accord, malgré des points de vue initiaux parfois divergents, aboutit très souvent à des textes usant – voire abusant – de formules vagues, plus diplomatiques que juridiques, rendant le champ d'application du texte et sa portée précise difficiles à appréhender.

La multiplication des hypothèses de différenciation, de flexibilité, d'application partielle consentie à certains Etats, ou de mise en œuvre différée, y compris pour des normes censées être d'application immédiate, contribue à créer un droit de l'Union européenne dont la normativité est incertaine et peut-être différente d'un Etat membre à l'autre.

Enfin, l'accès au droit ne peut pas être conçu de façon exclusivement verticale. Les Etats membres peuvent également avoir besoin de connaître les mesures nationales adoptées par leurs partenaires, ou la façon dont ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. Certes, on peut imaginer que les mécanismes d'accès au droit conçus pour tous puissent également être utilisés par les Etats et leurs administrations. Mais il est compréhensible que ceux-ci souhaitent bénéficier d'instruments spécifiques, qui leur sont réservés. Un accès au droit horizontal, entre Etats membres, sera donc tout autant nécessaire, afin de faciliter les échanges d'informations. L'Union européenne concentre aujourd'hui ses efforts autour des projets ELI (identifiant européen de législation) et ECLI¹⁰ (identification européen de la jurisprudence)¹¹. La mise en place de ces identifiants normalisés permettra un échange électronique des informations entre les Etats beaucoup plus facile, efficace et rapide, en évitant les cas d'incompatibilités. Pour le moment, les Etats y participent sur la base du volontariat¹².

B. Une conséquence de la faiblesse persistante de l'Europe politique

Initialement, le droit communautaire était un droit technique, dont le champ d'application était limité à des questions économiques limitativement énumérées dans les traités et qui était négocié par les représentants des six Etats membres, avec un Parlement marginalisé, saisi exclusivement pour avis. Dans ces conditions, « *l'opacité, voire le secret, était la règle* »¹³. La question de l'accès au droit pouvait déjà se poser dans ce contexte. Mais il s'agissait alors de l'accès de décideurs économiques, pouvant être informés par différents biais (organismes professionnels, administrations nationales) et issus d'un nombre encore limité d'Etats. Par conséquent, on peut penser que l'information sur le contenu du droit communautaire était beaucoup plus facile à diffuser qu'aujourd'hui : moins de sujets traités, moins de destinataires, des normes articulées autour d'un projet clair, identifié et faisant consensus. Par ailleurs, les normes intéressaient alors exclusivement les professionnels et les entreprises, il n'y avait pas de nécessité d'informer l'ensemble des citoyens du détail des textes adoptés. Dès lors, l'effectivité des droits pouvait être garantie sans que la Communauté européenne ait à se préoccuper de la façon dont les opérateurs économiques destinataires de ces droits étaient informés de leur existence.

Aujourd'hui, la situation est totalement différente, puisque les décisions prises par l'Union ont des conséquences directes sur la vie des citoyens. Elles sont désormais le plus souvent adoptées par codécision entre le Conseil et le Parlement

⁹ < <http://eurovoc.europa.eu/> >. Il ne s'agit pas d'un dictionnaire qui définirait ces différents termes, mais d'un outil permettant, à partir d'un mot dans une langue, de retrouver le concept équivalent dans une autre langue de l'Union. Voir Sergei Bogdanov, « L'accès au droit au sein de l'Union européenne », *Journal de droit européen*, n° 222, octobre 2015, p. 325.

¹⁰ Ces deux instruments ont été préconisés dans des conclusions du Conseil, en 2011 pour ECLI (*JOUE* C 127, 29 avril 2011) et en 2012 pour ELI (*JOUE* C 235, 26 octobre 2012).

¹¹ Sergei Bogdanov, *op. cit.*, p. 326.

¹² À noter également, sur une question beaucoup plus spécifique, le projet E-codex qui tend à simplifier les échanges d'informations des registres du commerce et des sociétés dans le cadre des fusions transfrontalières.

¹³ Guy Isaac et Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, 14^e édition, 2012, p. 197.

européen, sur des sujets qui dépassent largement les questions économiques. Une telle évolution aurait dû justifier que l'on réfléchisse au contenu des normes adoptées, à leur compréhension et à leur acceptabilité par les citoyens, sans oublier la façon dont ils devaient pouvoir en prendre connaissance. Il serait exagéré de dire que rien n'a été fait dans ce sens, mais l'on constate que les traits caractéristiques initiaux n'ont pas disparu et sont parfois même amplifiés. En effet, l'essentiel des normes adoptées restent économiques et liées à la nécessité de faire disparaître les obstacles à la circulation et à la concurrence. Mais comme les marchandises sont plus sophistiquées, que les Etats sont imaginatifs quand il s'agit de restreindre circulation et concurrence et que de nouveaux produits, services et métiers apparaissent, on constate une prolifération normative¹⁴, nécessaire pour faire fonctionner le marché commun et faire disparaître les nouveaux obstacles, mais aussi une volatilité¹⁵ du droit de l'Union, les normes se succédant les unes aux autres pour un même objet, certaines ayant même une durée de vie limitée. À cela s'ajoute une technicité accrue des textes adoptés¹⁶. Le cumul de ces trois facteurs ne facilite évidemment pas l'accès au droit.

De plus, le dépassement de l'Europe économique, le développement d'une Europe politique et la création d'une citoyenneté européenne, s'ils ont suscité une prise de conscience sur la nécessité de démocratiser le système institutionnel et de le rendre plus transparent, n'ont pas pour autant réellement modifié la façon dont l'Union européenne conçoit sa production normative. La priorité reste le respect de l'équilibre institutionnel, c'est-à-dire la combinaison des trois légitimités que représentent le Parlement, le Conseil et la Commission. Une bonne norme n'est donc pas prioritairement une norme claire, compréhensible par tous et facile d'accès. C'est d'abord une norme consensuelle, qui est le gage d'une mise en œuvre effective par les Etats. Ce résultat consensuel, obtenu grâce à cet équilibre institutionnel, est souvent perçu comme plus important que la légitimité démocratique de la norme adoptée, et donc davantage encore que sa qualité rédactionnelle et son accessibilité.

Par conséquent, même si aujourd'hui, la trilogie « transparence¹⁷, démocratisation, citoyenneté » est très souvent invoquée pour justifier des modifications du processus décisionnel ou des ajustements dans le fonctionnement des institutions, il n'y a pas de remise en cause générale de l'importance de cet équilibre institutionnel, ni de la façon dont l'Union légifère. Cela ne signifie pas pour autant que l'Union se dispense de réfléchir à la façon dont pourrait être assurée une bonne compréhension des normes par leurs destinataires. Il est au contraire frappant de constater que, dans un contexte *a priori* peu favorable, beaucoup a été fait pour davantage structurer et faciliter l'accès au droit de l'Union européenne.

II. UN ACCES AU DROIT ORGANISE ET STRUCTURE

Les actions, initiatives et décisions ont été et restent nombreuses, aussi bien en ce qui concerne l'accès au droit proprement dit, que pour favoriser et améliorer la lisibilité des normes adoptées par l'Union.

A. La mobilisation de nombreux instruments et méthodes

Priorité a d'abord été donnée à l'accès aux documents détenus par les institutions. Allant au-delà du périmètre initial, fixé par le règlement du 30 mai 2001, ce sont aujourd'hui toutes les institutions, organes et organismes de l'Union qui sont concernés¹⁸. Le champ d'application est également conçu largement. Les bénéficiaires de ce droit d'accès sont les citoyens de l'Union européenne, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans l'Union. Les institutions peuvent élargir cette liste à toute personne dans leur règlement intérieur¹⁹. Les documents concernés sont tous ceux détenus par une institution, quel que soit le support. Ainsi, le droit d'accès ne se limite pas aux documents écrits et englobe les documents électroniques et les enregistrements (sonores, visuels, audiovisuels)²⁰. L'adjectif « détenu » implique que les documents visés n'ont pas forcément été créés par l'institution qui les détient. Il peut s'agir de documents qui ont été fournis par un auteur tiers. Celui-ci doit alors être consulté et si ce tiers est un Etat, il doit donner son accord²¹. Certes, des limites existent, mais elles sont assez classiques. Le texte distingue les refus de communication qui sont obligatoires (toute divulgation est alors interdite, quand est en cause un intérêt public²² ou la vie privée) et les intérêts qui bénéficient

¹⁴ Gregorio Garzon-Clariana, « L'inflation normative et le droit communautaire », in Divers, *Le rayonnement du droit codifié, Journées d'études à l'occasion du bicentenaire du Code civil*, vol. 1, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2005, p. 61 et s.

¹⁵ Claude Blumann et Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 5^e édition, 2013, § 256.

¹⁶ Philippe Icard, « Quelques observations sur la vulnérabilité du droit communautaire », in Mathieu Doat et Patrick Charlot, *Liber amicorum Darcy, Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 386 et 396.

¹⁷ La portée exacte du principe de transparence pose d'ailleurs question (voir Guy Isaac et Marc Blanquet, *op. cit.*, p. 198 et Claude Blumann et Louis Dubouis, *op. cit.*, § 256) car la jurisprudence reconnaît aux Etats une marge d'appréciation quand ils le mettent en œuvre : CJCE 23 décembre 2009, *Serrantoni*, aff. C-376/08.

¹⁸ Article 15 TFUE. Voir également Ludovic Coudray, *op. cit.*, p. 704 et note 23.

¹⁹ C'est le choix fait par la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

²⁰ Article 3, a) du règlement 1049/2001.

²¹ Ludovic Coudray, *op. cit.*, p. 709. Voir également Ami Barav, « Opacité et transparence ou le pouvoir d'empêcher. La jurisprudence en matière d'accès aux documents provenant des Etats membres détenus par les institutions communautaires », in Gérard Cohen-Jonattan, Vlad Constantinesco et Valérie Michel (dir.), *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 29.

²² Sécurité publique, défense et affaires militaires, relations internationales, politique financière, monétaire ou économique de l'Union ou d'un Etat membre.

d'une protection²³, qui devra cependant s'effacer si un intérêt public supérieur l'exige²⁴. Quant à la procédure, elle participe à la mise en place d'un accès facilité. Les demandes d'accès doivent être faites par écrit, sans que le demandeur n'ait de justification à apporter. Elles doivent être traitées dans les quinze jours. Des cas de prorogation sont prévus²⁵. Si un refus lui est opposé, explicite ou implicite par expiration du délai, le demandeur peut faire une nouvelle demande, qui doit être traitée dans le même délai. Le refus doit être motivé et mentionner les voies de recours²⁶, ainsi que la possibilité de saisir le médiateur européen. Enfin, l'accès est gratuit. L'institution qui délivre copie du document demandé peut seulement exiger le paiement du prix de la reproduction.

En dehors de l'accès aux documents qui exige une demande formelle, l'Union européenne s'est également attachée à développer des moyens d'accès qui permettent à toute personne intéressée de trouver facilement par elle-même les informations souhaitées. Compte tenu des progrès techniques, du nombre d'Etats concernés et de la multiplication des textes, normatifs ou non, que connaît l'Union européenne, il n'est guère étonnant de constater que l'Union a privilégié le développement de sites Internet d'information. Ceux-ci sont souvent constitués sous forme de portails, permettant – si du moins on parvient à en maîtriser l'arborescence et à apprivoiser les moteurs de recherche – de consulter de multiples documents, normatifs ou non, concernant le droit (en vigueur et en préparation) et plus largement l'action passée, actuelle et future de l'Union européenne.

Le plus connu est certainement Europa²⁷, qui met à disposition une information complète sur les grands dossiers qui font l'actualité de l'Union et donne accès aux sites de toutes les institutions, puis pour chacune d'elles aux actions qu'elle conduit, aux politiques qu'elle développe et aux personnes qui les prennent en charge. La faiblesse de ce site, censé pourtant être accessible au grand public, tient notamment à une architecture qui n'est pas très explicite, pour qui ne connaît pas déjà l'Union européenne. Par ailleurs, l'utilisation du moteur de recherche donne souvent un nombre de résultats propres à décourager d'aller plus loin. Enfin, on constate une forte domination de l'anglais dès que l'on quitte les considérations générales. Plus technique, mais à bien des égards plus performant, Eurlex²⁸ organise l'accès à l'ensemble du droit de l'Union (en vigueur et en préparation). Il héberge le journal officiel, publié en 24 langues, pour une durée illimitée, les questions parlementaires, la jurisprudence de l'Union, mais aussi des informations sur les droits nationaux, dont les mesures nationales de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. E-justice²⁹ permet de son côté d'obtenir des informations sur les systèmes juridiques et judiciaires de l'Union européenne et des Etats membres, les droits nationaux et les jurisprudences internes. Le site est très riche et pédagogique. Il permet aussi d'avoir accès à des informations pratiques (trouver un avocat ou un notaire, faire un recours, connaître les droits des victimes) et des entrées thématiques (droit de la famille, succession, médiation...). Quant au « portail de la transparence », qui est situé sur le site Internet de la Commission européenne³⁰, il permet, via un seul menu, d'accéder à de nombreuses informations classées autour de treize thèmes³¹ avec un souci réel de simplification.

Les avantages et inconvénients du recours à l'information via Internet ne sont pas spécifiques à l'Union européenne. S'il permet une disponibilité permanente d'une information abondante, variée et gratuite, que l'on peut explorer librement, à son rythme et en fonction de ses centres d'intérêt, il ne réduit en rien la technicité des normes consultées, dont la bonne compréhension exige, pour la plupart d'entre elles, des connaissances préalables. Dès lors, la question de l'accès au droit ne peut pas faire l'économie d'une simplification des normes en vigueur ou en préparation, afin d'en accroître la lisibilité.

B. Une recherche accrue de lisibilité du droit de l'Union européenne

L'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes³² est une préoccupation déjà ancienne, initiée par une résolution du Conseil du 8 juin 1993³³, suivie par la déclaration n° 39 annexée au Traité d'Amsterdam. Ce texte bref demande l'adoption de lignes directrices communes au Parlement européen, Conseil et Commission afin de rendre la législation « plus accessible ». La codification des textes législatifs y est par ailleurs présentée comme une méthode pertinente, dont l'utilisation doit être poursuivie et accélérée. Sur cette base, a été adopté l'accord interinstitutionnel du 22 décembre 1998³⁴, qui définit 22 lignes directrices communes et insiste sur la nécessité d'une bonne compréhension de la législation par le grand public et les opérateurs économiques, en favorisant la concision des textes et leur motivation claire, dans le respect du principe de sécurité juridique. Une méthode de travail commune est préconisée, ce qui a conduit à l'adoption en 2003

²³ Intérêts commerciaux, procédures juridictionnelles, avis juridiques, activités d'inspection, enquête et audit.

²⁴ Dans ce cas, « l'institution doit mettre en balance la protection de l'intérêt [...] avec un éventuel intérêt supérieur qui justifierait la divulgation » (Jean-Paul Jacqué, *op. cit.*, § 379. Les juridictions de l'Union européenne peuvent évidemment être amenées à contrôler les motifs d'un éventuel refus de communiquer. Sur la jurisprudence, voir Guy Isaac et Marc Blanquet, *op. cit.*, p. 200.

²⁵ Demandes multiples, document très long.

²⁶ Devant le tribunal de l'Union européenne. Sur la jurisprudence, voir Guy Isaac et Marc Blanquet, *op. cit.*, p. 200.

²⁷ < http://www.europa.eu/index_fr.htm >.

²⁸ < <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> >.

²⁹ < <https://e-justice.europa.eu/> >.

³⁰ < <http://ec.europa.eu/transparency/> >.

³¹ Par exemple, accès à la législation, aux documents, mais aussi aux consultations de la Commission en cours, informations sur les comités consultatifs, sur les bénéficiaires des fonds de l'Union européenne...

³² Claude Blumann et Louis Dubouis, *op. cit.*, § 256.

³³ JOCE, C 166, 17 juin 1993.

³⁴ JOCE, C 73, 17 mars 1999.

d'un guide pratique destiné aux personnes qui travaillent à rédaction de textes législatifs dans les trois institutions concernées³⁵. Interviendront ensuite le livre blanc sur la gouvernance européenne³⁶, qui rappelle la nécessité d'améliorer la qualité, l'efficacité et la simplification des actes réglementaires, suivi d'un rapport et d'une communication de la Commission intitulés « Améliorer et simplifier l'environnement réglementaire »³⁷.

Un nouvel accord interinstitutionnel, dit « Mieux légiférer »³⁸, sera adopté en 2003. Après un rappel des objectifs de qualité, de simplification, de clarté et de cohérence des textes, il préconise l'utilisation de modes de régulation alternatifs³⁹, quand il n'apparaît pas possible ou souhaitable d'utiliser le processus décisionnel ordinaire, mais aussi une réduction du volume de la législation, un meilleur suivi et une plus grande accessibilité au droit de l'Union européenne⁴⁰. Toutefois, il s'agit ici de développer l'information sur les travaux des institutions⁴¹ et non pas de préconiser des méthodes et des instruments permettant une bonne connaissance des textes déjà adoptés⁴², démontrant ainsi la priorité donnée à la transparence plutôt qu'à l'accès au droit proprement dit.

Plus récemment, dès sa désignation, la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker a annoncé les dix priorités de son mandat, parmi lesquelles figure la démocratisation de l'Union⁴³. Cela pourrait être une nouvelle déclaration d'intention sur ce sujet, qui en a déjà connu beaucoup. Mais on note une approche plus pragmatique, à travers notamment l'action dite « Améliorer la réglementation », qui a donné lieu au programme REFIT⁴⁴ « Pour une réglementation affûtée et performante ». Ce programme se décline en 164 initiatives qui visent à simplifier et alléger la charge réglementaire. Ont ainsi été recensés les actes législatifs qu'il convient de réviser, d'abroger ou de modifier, afin qu'ils répondent mieux aux besoins des citoyens et des entreprises de l'Union européenne, ainsi que les propositions inutiles qui devront être retirées⁴⁵. Il s'agit donc désormais de mieux légiférer, mais également de moins légiférer⁴⁶.

Si les objectifs sont clairement posés, la nécessité de les rappeler à intervalle régulier démontre que l'Union européenne peine à améliorer et à simplifier son droit. À ce titre, la publication, le 16 décembre 2015, d'un projet de troisième accord interinstitutionnel sur le thème « Mieux légiférer » n'est pas rassurante. Pourtant ce n'est pas faute de multiplier les méthodes afin de parvenir à un état du droit plus lisible et plus accessible⁴⁷. Les opérations de codification⁴⁸, consolidation et refonte sont ainsi préconisées pour faciliter l'accessibilité du droit de l'Union⁴⁹.

Même si elle se fait à droit constant, la codification⁵⁰ n'est pas toujours facile à mener, car elle exige en pratique une certaine stabilité du droit. Il est difficile de codifier des normes qui sont fréquemment modifiées ou complétées, ce qui est très fréquent en droit de l'Union européenne. Par ailleurs, elle est menée par les institutions et nécessite la mise en œuvre d'un processus législatif complet⁵¹ et donc d'un consensus autour de l'opportunité et du contenu de la codification à mener. Cette méthode, « *hautement revendiqué(e) mais rarement menée(e) à bien* »⁵², ne semble pas aujourd'hui privilégiée. Aucune action de codification n'est annoncée dans le programme de travail de la Commission pour 2016, y compris au titre du programme REFIT⁵³.

La consolidation est une simple opération de clarification qui ne nécessite pas la mise en œuvre d'un processus législatif. Elle consiste à rassembler dans un seul texte les dispositions de l'acte de base et toutes les modifications ou ajouts qui ont suivi. Elle évite la cohabitation de deux ou plusieurs textes sur un même sujet. La lisibilité et l'accès sont facilités, puisque l'ensemble d'une question est traité dans un seul texte. La consolidation, qui ne fait pas apparaître un nouvel acte juridique,

³⁵ Une mise à jour de ce guide a été adoptée en 2009.

³⁶ JOCE, C 287, 12 octobre 2001.

³⁷ COM (2001) 130 final et COM (2001) 726 final.

³⁸ JOUE, C 231, 31 décembre 2003.

³⁹ Corégulation ou autorégulation.

⁴⁰ Jean-Victor Louis, « Mieux légiférer », *Cahiers de droit européen*, 2005, n° 5/6, p. 591 et s.

⁴¹ L'accès à ces travaux reste néanmoins difficile. Voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Politique européenne*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2010, p. 422.

⁴² Voir le point 10 de cet accord et < https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change_fr >

⁴³ Ce sujet a été confié au premier vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans.

⁴⁴ C(2015) 3260 final.

⁴⁵ 73 propositions ont été retirées en février 2015. Dans son programme de travail pour 2016, publié le 27 octobre 2015 (COM (2015) 610 final) la Commission annonçait son intention de retirer 20 propositions de règlements, directives ou décisions. La Cour a toutefois posé des conditions au retrait d'une proposition : CJUE, 14 avril 2015, Conseil de l'Union européenne c/ Commission, aff. C-409/13.

⁴⁶ Un premier bilan, dressé après deux années de mise en œuvre, fait état de 109 propositions de retrait, 48 textes abrogés et une baisse significative du nombre de propositions législatives (165 en 2011, 50 en 2015). Voir : < https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-better-regulation_fr.pdf >.

⁴⁷ Le mieux est ici parfois l'ennemi du bien. Ainsi, la dense motivation des textes de l'Union européenne, qui vise à en expliquer la genèse, à en définir les termes et en rappeler les objectifs et la nécessité, conduit à un allongement du texte et contribue à une lecture délicate pour les non-initiés.

⁴⁸ Voir l'accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 organisant une procédure *ad hoc* de codification.

⁴⁹ Chahira Boutayeb, « De la notion de légitimité en droit de l'Union européenne », in Chahira Boutayeb (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 480.

⁵⁰ Sur la question de la reprise de la jurisprudence dans des textes législatifs, voir : Anastasia Iliopoulos-Penot. « Réflexions sur la codification de la jurisprudence par le législateur européen », in Bertrand Brunessen, Fabrice Picod et Sébastien Roland (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann, Bruylant, 2015, p. 187 et s.

⁵¹ Même si les institutions utilisent une méthode de travail accélérée pour la codification des textes législatifs. Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, JOCE C 293 du 4 avril 1996.

⁵² Claude Blumann et Louis Dubouis, *op. cit.*, § 257.

⁵³ Publié le 27 octobre 2015 (COM (2015) 610 final).

est réalisée par l'Office des publications de l'Union européenne. Au dernier recensement, 3 650 actes juridiques avaient été consolidés, qui représentaient avant cette opération 15 000 actes distincts⁵⁴.

L'Union européenne utilise également la refonte de textes existants. Cette méthode se rapproche de la codification, puisqu'elle réunit dans un seul acte des textes jusqu'alors différents. Mais elle s'en distingue par le fait qu'elle ne se fait pas à droit constant. La refonte est en effet l'occasion d'intégrer dans le texte des modifications de fond. Elle nécessite donc une procédure législative, qui a été toutefois spécialement aménagée afin de permettre aux institutions de se concentrer sur les ajouts et de ne pas reprendre une discussion sur les aspects non modifiés⁵⁵.

L'Union européenne ne ménage pas ses efforts et intervient sur tous les fronts : accès aux documents, mise en place de plateformes et de sites Internet, simplification des normes, amélioration de la rédaction des textes... cherchant à permettre un accès au droit pertinent et complet, aussi bien pour les professionnels que pour les citoyens. Sur un plan technique, on peut comprendre que l'Union européenne considère que les résultats sont « *satisfaisants* »⁵⁶. Sur un plan politique, le constat est toutefois plus mitigé. La construction européenne fait l'objet de nombreux contresens et reste méconnue et mal comprise. Dans ce contexte, il paraît relativement illusoire de vouloir garantir un accès au droit, alors même que les fondamentaux de l'Union européenne (son rôle, ses institutions et les règles générales de son fonctionnement) ne sont eux-mêmes pas réellement maîtrisés par bon nombre de citoyens européens. Certes, on peut prétendre qu'accéder au droit de l'Union européenne est une façon d'accéder à l'Union elle-même. Mais compte tenu de la complexité des normes adoptées, cela revient à privilégier un chemin qui a toutes les chances de paraître fort aride pour celui qui l'emprunte sans formation préalable. Il n'en reste pas moins que la question de l'accès au droit de l'Union a le mérite de renouveler une question fondamentale qui reste au cœur de la construction européenne : comment construire une communauté politique et démocratique dans un contexte plurinationnel en y associant les citoyens des Etats membres ? Dans l'Union européenne, comme d'ailleurs dans un Etat, il est en effet délicat, voire impossible, de vouloir garantir l'accès au droit sans aménager d'abord une citoyenneté active. Dès lors, les difficultés rencontrées pour garantir un véritable accès au droit de l'Union européenne sont une illustration, parmi d'autres malheureusement, de la trop faible place de la citoyenneté européenne dans le système institutionnel de l'Union.

⁵⁴ Rapport sur l'accès au droit, *JOUE* 24 mars 2015, C-97/03, point 23.

⁵⁵ Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001, pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, *JOUE* C 077, 28 mars 2002.

⁵⁶ Rapport sur l'accès au droit, *op. cit.*, point 84.