

EUI WORKING PAPERS

LAW No. 2006/42



Europäische Implementierungsforschung im XXI.
Jahrhundert La recherche sur la mise en oeuvre
du droit de l'Union européenne au XXIème Siècle

JACQUES ZILLER



Department of Law

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE
DEPARTMENT OF LAW**

Europäische Implementierungsforschung im XXI. Jahrhundert

*La recherche sur la mise en oeuvre du droit de
l'Union européenne au XXIème Siècle*

JACQUES ZILLER

EUI Working Paper LAW No. 2006/42

This text may be downloaded for personal research purposes only. Any additional reproduction for such purposes, whether in hard copy or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s). If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper or other series, the year, and the publisher.

The author(s)/editor(s) should inform the Law Department of the EUI if the paper is to be published elsewhere, and should also assume responsibility for any consequent obligation(s).

ISSN 1725-6739

© 2006 Jacques Ziller

Printed in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

<http://www.eui.eu/>
<http://cadmus.eui.eu/>

Abstract

The paper addresses the issue of implementation research in the XXIst Century. Research on the implementation of EU law and policies remains mainly centred upon the rather simplistic issue of the transposition of directives and framework decisions, taking as a point of departure the different types of ‘scoreboards’ published by the European Commission. Development of this kind of research is however essential in order to better understand EU policy making, to assess the real impact of enlargement and to contribute to legislative impact assessment. Implementation research should further improve its quantitative methodology but also developing qualitative methodologies. Amongst available information, which is probably not being used enough, the European Commission’s Register of complaints which is being managed by the General Secretariat, as well as the databases of the European Ombudsman should be far more used. ECJ case law could also be analysed in a different perspective, i.e. not only as a source of EU law, but also as an indicator of compliance issues.

Keywords

POLITICAL SCIENCE THEMES

administrative adaptation – benchmarking – governance – implementation – policy analysis – policy learning – public administration

LEGAL ISSUES

acquis communautaire – directives – European law – judicial review – preliminary rulings

INSTITUTIONAL ISSUES

access to documents – accountability

DISCIPLINARY BACKGROUND OF PAPER

Law – political science

Inhalt – Sommaire

<i>Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung: Europäische Implementierungsforschung im XXI. Jahrhundert</i>	1
1. Einführung: Von <i>Eurobore</i> zu <i>Euroscore</i>	2
2. Wozu Implementierungsforschung ?	3
A. Verstehen	3
B. Reformieren	4
3. In welcher Weise Implementierungsforschung?	8
A. Quantitative Forschung	8
B. Qualitative Forschung	10
<i>La recherche sur la mise en oeuvre du droit de l'Union européenne au XXIème Siècle</i>	13
1. Introduction: De l' <i>Eurobore</i> aux <i>Euroscores</i>	13
2. Pourquoi des études sur la mise en oeuvre?	15
A. Comprendre	15
B. Réformer	16
3. Les études de mise en oeuvre, comment ?	19
A. La recherche quantitative	19
B. La recherche qualitative	22
4. Conclusion	22

***Europäisierung und Internationalisierung der öffentlichen Verwaltung:
Europäische Implementierungsforschung im XXI. Jahrhundert¹***

Prof. Dr. Jacques Ziller
Europäisches Hochschulinstitut zu Florenz und
Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

The text proposed here is being published
as *Speyerer Forschersbericht*
“*Symposium zu Ehren von Herrn Prof. Dr. Dr. Heinrich Siedentopf*“

Meine Damen und Herren,
Lieber Heinrich,

Als ich im März 1986 aus Frankreich in Maastricht ankam, kannte ich Professor Siedentopf bereits seit einiger Zeit. Sein hervorragender Ruf als Rechtsvergleicher im Felde des Dienstrechtes war ihm weit vorausgeeilt. Dies wurde auch gestern wieder erneut unter Beweis gestellt. Nach mehrmaligen Zusammentreffen in Paris, wusste ich auch, dass er die französische Verwaltung nur zu gut kannte. Was ich damals jedoch noch nicht wusste, war, dass Professor Siedentopf auch ein reges Interesse an der Implementierung des Gemeinschaftsrechts hegte. Vorab möchte ich deshalb auch gleich betonen, dass die anscheinend berühmte „*Siedentopf und Ziller*“- Implementierungsstudie² nicht wie allgemein angenommen unser gemeinsames Werk, sondern in Wahrheit vielmehr Professor Siedentopfs eigenes Werk ist. Mein bescheidener Beitrag beschränkte sich auf die Organisation des Symposiums zum Abschluss der Studie und die Herausgabe des Buches. In diesem Sinne möchte ich noch einmal unterstreichen, dass die Studie von Professor Siedentopf größtenteils selbst konzipiert und auch durchgeführt worden ist.

¹ Der hier veröffentlichte Text ist im Wesentlichen die Abschrift der Rede, die am 31. März 2006 an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften – Speyer vom Verfasser gehalten wurde. Die Tonbandaufnahme wurde von Frau Dr. Kathrin SCHERR am Europäischen Hochschulinstitut abgeschrieben und verbessert und vom Verfasser ergänzt.

² Heinrich SIEDENTOPF und Jacques ZILLER (hrsg.) *L'Europe des administrations ? - la mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres* Bruxelles, Bruylant - Institut Européen d'Administration Publique, 2 Bände, 345 u. 752 s., 1988, auch auf Englisch erschienen, unter dem Titel *Making European Policies Work - The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London, Sage, 1988.

Als Thema meines Vortrages möchte ich mit Ihnen ein paar Gedanken darüber austauschen, was wir unter Implementierungsforschung im 21. Jahrhundert verstehen. Da dieser Tage sehr oft Schlagworte und dabei vor allem Anglizismen verwendet werden, möchte ich in diesem Sinne einleitend sagen, dass man in Sachen Implementierungsstudien von „Eurobore“ zu „Euroscore“ übergegangen ist.

1. Einführung: Von Eurobore zu Euroscore

Ich weiß nicht, ob Professor Siedentopf sich daran erinnert: Das Stichwort „Eurobore“ wurde in einer der Rezensionen unseres Buches, das 1988 auch auf Englisch erschienen ist, benützt. Der Autor meinte darin, dass man nicht nur von „Eurosepticism“ bzw. „Euroenthusiasm“ sprechen sollte, sondern auch von „Eurobore“ – Eurolangweile etwa, wenn man ein Buch wie unseres unter die Augen bekam. Der zweite Band unserer Veröffentlichung zählte auch tatsächlich 725 Seiten, war halb auf Englisch, halb auf Französisch verfasst, und war alles in allem sicherlich nicht wie ein Roman zu lesen. Ich muss bekennen, dass dies auch meine Schuld war, da ich fortdauernd darauf hingewiesen habe, dass es jedenfalls die Mühe wert war, auch noch die Fallstudien für jedes der zehn untersuchten Länder zu veröffentlichen. Es ist natürlich kein Buch für das breite Publikum, aber es ist unbestritten - wie schon vorher in dieser Tagung erwähnt - eines der wenigen Bücher, die eine vollständige Untersuchung der Implementierungsproblematik bieten. Im Gegensatz zu anderen Veröffentlichungen wurde damals die Implementierungsstudie nicht bloß sektorgemäß und auf wenige Länder beschränkt, sondern anhand von 16 Richtlinien in allen Mitgliedstaaten – zu der Zeit waren es natürlich weniger als heutzutage - und dann zusätzlich noch von zwei Verordnungen durchgeführt. Letzteres ist ein Teil der Implementierungsforschung, der seitdem glaube ich brach gelegen ist. Implementierungsforschung im Bezug auf Richtlinien wird nach wie vor betrieben, aber sie ist sehr selten auf Verordnungen ausgerichtet. Die Vielfalt der Sektoren, die dabei untersucht wurden, sorgte dafür, dass Professor Siedentopf allgemeine Schlussfolgerungen betreffend der Implementierung des Europarechts ziehen konnte, die noch heutzutage Geltung haben³.

Nun zu „Euroscore“. Eines der neuen Schlagwörter im Zusammenhang mit der Implementierung des Gemeinschaftsrechts ist „Scoreboards“. Man kann sich beinahe fragen, ob es sich hier um das neue A bis Z der Implementierungsbewertung handelt. Auch bei der Kommission, gibt es unzählige Dokumente, in denen man von „Scoreboards“ spricht⁴. Ich bin jedoch nicht ganz überzeugt, dass das eine so

³ S. Heinrich SIEDENTOPF u. Christoph HAUSCHILD, *La mise en oeuvre de la législation communautaire par les Etats membres*, in SIEDENTOPF u. ZILLER, op. cit., Band I, S. 21-133 in der Französischen Fassung ; *The Implementation of Community Legislation by the Member States : A Comparative Analysis*, Band I, S. 1-87 in der Englischen Fassung.

⁴ S. z. B. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of freedom, security and justice in the European Union (second half of 2001) : communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2001 Series COM(2001) 628; – , *Compliance with the rules of the Common Fisheries Policy : "compliance work plan and scoreboard" : communication from the Commission*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2003 COM (2003) 344; –, *Scoreboard on implementing the social policy agenda :*

aufschlussreiche Sache ist. In diesen „Scoreboards“ werden uns nämlich, wie uns schon Professor Magiera vermittelt hatte, bloß folgende Fragen beantwortet:

Wer unter den Mitgliedstaaten ist der beste Schüler?

Und wer ist der Schlechteste?

Es handelt sich also lediglich darum, die Mitgliedstaaten untereinander zu vergleichen im Bezug auf deren Leistungsfähigkeit in der mehr oder weniger schnellen Durchsetzung von Richtlinien oder im Erreichen von gesetzten Standards. Diese Erkenntnis ist zweifelsohne interessant, aber sie hilft keineswegs dabei herauszufiltern was konkret die Probleme sind. Und eben das wurde in der Implementierungsstudie angesprochen:

Warum gibt es Schwierigkeiten?

Wie kommt es, dass manche Richtlinien in einem Land besser als in einem anderen umgesetzt werden?

„Scoreboards“ sind ein hilfreiches statistisches Werkzeug, aber für die Implementierungsforschung selbst sind sie nicht von so großem Nutzen und sie können die wissenschaftliche Forschung in diesem Felde keineswegs ersetzen.

2. Wozu Implementierungsforschung ?

Wozu sollte heutzutage weiter Implementierungsforschung durchgeführt werden? Einerseits natürlich um unseren Forschungsinstituten Arbeit zu verschaffen – könnte man *cum grano salis* antworten – aber vor allem um zu verstehen wie es mit dem Europarecht in der Praxis aussieht und um möglicherweise auch die Praxis in deren immerwährender Bestrebung für eine bessere Rechtsetzung zu unterstützen.

A. Verstehen

Implementierungsforschung hat natürlich eine sektorpolitische Relevanz. Auch in der Kommission selbst hat es wiederholt Perioden gegeben, in denen sehr viel Zeit und Arbeit in die Erforschung eben dieser Fragen investiert wurde. Im Bereich der Umweltpolitik gab es beispielsweise lange Zeit einen besonders fleißigen Abteilungsleiter, Dr. Ludwig Krämer, der aber auch europaweit gefürchtet war, weil er in der Kommission einer der wenigen war, die sich nicht bloß mit dem Zustandekommen einer Richtlinie begnügt haben, sondern die auch wissen wollten, welche Form eben diese in den einzelnen Mitgliedstaaten nun konkret angenommen hatte. Tatsächlich befassen sich auch mehrere Implementierungsstudien in der Akademie mit der Umweltpolitik, weil das eines der Gebiete ist, wo die schlechte Umsetzung der europäischen Richtlinien besonders deutlich wird, und weil es auch ein Bereich ist, in dem interdisziplinäre Forschung ziemlich fortgeschritten ist. Andere Bereiche des EG- und EU-Rechts bleiben aber fast unberührt oder zu wenig systematisch erforscht; sei es im Felde des Binnenmarktes, der Sozialpolitik oder des sich schnell entwickelnden sog.

communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2002 COM(2002)89; –, *State aid scoreboard-spring 2005 update : report*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2005, COM(2005)147.

„Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, des III. Pfeilers, des Maastrichter Vertrages.

Ich glaube ein neues Kapitel der Forschung sollte jetzt mit der Erweiterungsforschung eingeleitet werden, und damit meine ich natürlich die Erweiterung der Mitgliedstaaten. In diesen Forschungsbereich sollte man rasch und umfassend investieren und das wiederum nicht nur um beispielsweise sagen zu können „die Letzten wären die Ersten, die Polen die Letzten“, aber um den Problemen selbst auf den Grund zu gehen. Man braucht sich nur einmal vor Augen halten, dass seit der EU-Erweiterung jetzt fast zwei Jahre vergangen sind und in den größeren neuen Mitgliedstaaten ein Teil des bestehenden *acquis communautaire* noch nicht einmal auf der Gesetzesebene umgesetzt worden ist, ganz zu schweigen von der Verwaltungsebene. Von besonderer Bedeutung für Juristen sind die Klauseln der Artikel 38 und 39 des Erweiterungsvertrages von 2003, die die Kommission dazu ermächtigten im Laufe von drei Jahren alle nötigen Maßnahmen zu treffen, um eine mangelhafte Anwendung des EG-Rechts seitens der neuen Mitgliedstaaten zu bekämpfen oder gar zu vermeiden. Ohne wissenschaftliche Forschung wird es besonders schwierig sein, die Haltung der Kommission in den Jahren nach der Erweiterung zu bewerten und daraus auch Erkenntnisse betreffend zukünftiger Erweiterungen zu ziehen.

B. Reformieren

Wie vorher auch bereits Professor Magiera betont hatte, kann die Implementierungsforschung einen entscheidenden Reformbeitrag leisten.

Auf europäischer Ebene ist heutzutage „besser Regieren“ ein besonders wichtiges Schlagwort geworden. Dazu wurde vor zwei Jahren auch ein „Bericht der Kommission über Europäisches Regieren“⁵ veröffentlicht, in dem die Lehren aus den Reaktionen auf das Weißbuch über „Governance“ vom Jahre 2000⁶ und die Vorhaben der Kommission zur Durchführung des Weißbuchs vorgestellt wurden. Neben anderen Schwerpunkten („Bessere Einbindung - Beitrag der EU zum globalen Regieren - Neuausrichtung der Politik und der Organe“) enthält der Bericht auch ein Kapitel über die „Verbesserung der Politik, der Regelungen und der Ergebnisse“. Nach Meinung der Kommission wurden:

„Wesentliche Fortschritte [...] im Hinblick auf die im Weißbuch eingegangenen Verpflichtungen zur Verbesserung der Politik, der Regelungen und der Ergebnisse erzielt. Die Kommission hat Initiativen ergriffen, die auf durchgängige Verbesserungen des gesamten Prozesses der politischen Entscheidungsfindung abzielen: Politikkonzeption, Wahl der Instrumente, Durchführung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften. Die Kommission hat sich dabei von den umfassenden Vorarbeiten, die in den Mitgliedstaaten und von internationalen Organisationen geleistet worden waren, sowie von der allgemein positiven Reaktion der Betroffenen auf die Grundzüge des Weißbuchs leiten und anregen lassen“.

⁵ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Bericht der Kommission über Europäisches Regieren*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003.

⁶ S. dazu unter anderen C. JOERGES, K.h. LADEUR und J. ZILLER (hrsg.) *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, Europäisches Hochschulinstitut zu Florenz, EUI Working papers Law n° 2002/8.

Die Frage der besseren Rechtssetzung scheint in diesem Zusammenhang eng mit der besseren Durchführung verbunden zu sein, wie Professor Siedentopf schon vor zwanzig Jahren betont hatte. Tatsächlich können auch bereits erste kleine Veränderungen in diese Richtung verzeichnet werden. Was genau die Resultate davon sein werden, das wird sich aber erst später zeigen, da die Kommission ja erst im Jahr 2005 die neuen Prozeduren in ihrem Verfahren zur besseren Rechtssetzung mit umfassender Einbeziehung der verschiedenen Ebenen, vor allem der Regional- und Kommunalebene, auf die so genannte Zivilgesellschaft anwenden wird⁷. Dies ist demnach ein Teil der Implementierungsforschung, dem wahrlich sehr viel Bedeutung beigemessen werden sollte.

In der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, auch darauf hat uns Professor Magiera schon aufmerksam gemacht, gibt es natürlich verschiedene Mittel. Es gibt dazu auch eine interessante Mitteilung der Kommission „Zur Besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“⁸, die jetzt aber schon drei Jahre alt ist, und die noch einen Katalog von dem beinhaltet, was ihres Erachtens erforderlich ist:

„Vermeidung von Verstößen

- Ausbau der vorbeugenden Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten
 - Begleitung und Erleichterung der korrekten Umsetzung von Richtlinien.
 - o Verbesserung von Transparenz und Bekanntheit des Gemeinschaftsrechts
 - o Intensivierung der Zusammenarbeit vor Ablauf der Umsetzungsfrist
 - o Verbesserungen bei der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen
 - „Verstärkte Information der Öffentlichkeit über das Gemeinschaftsrecht“
 - Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts
 - und Verfolgung von Verstößen.
 - Effiziente Nutzung der verfügbaren Instrumente unter Berücksichtigung der Schwere der Verstöße.
 - Beschwerden und ihre Bedeutung für die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts
 - Bessere Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Kommission bei Untersuchungen im Rahmen von Verstoßverfahren (Anwendung von Artikel 10 EG Vertrag)
 - Maßnahmen zur besseren Einhaltung des Gemeinschaftsrechts
 - Verbesserung der Mitteilung und Kontrolle der Übereinstimmung bei der Umsetzung von Richtlinien.
 - o Schnellverfahren bei Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen
 - o Schnellere Abstellung von Übereinstimmungsmängeln in den Umsetzungs-vorschriften
- „Vorkehrungen gegen die Wiederholung von Verstößen.“

Besonders wichtig für die Forschung erscheinen mir dabei die Themen, die unter dem Motto „Verstärkte Information der Öffentlichkeit über das Gemeinschaftsrecht“ vorgeschlagen werden. Ob und wie dieses Programm umgesetzt wird, ist dann aber eine andere Frage.

⁷ S. dazu Die Mitteilung der Europäischen Kommission „Über eine einheitliche Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten“ vom 21.12.2005 (KOM 2005/518), die u.a. zum Standardkostenmodell referiert und Voraussetzungen für die EU-einheitliche Methode benennt.

⁸ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Mitteilung der Kommission zur Besseren Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts*, Brüssel, den 11.12.2002, KOM(2002)725 endgültig.

Hiezu gesinnt sich eine neue Frage: Ich glaube die Implementierungsforschung könnte zudem dazu beitragen herauszufinden, ob manche in der europäischen Verfassung verankerten Neuerungen, nämlich die zwei Protokolle über die Rolle der Parlamente und der Kontrolle der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsätze, für eine bessere Implementierung des Europarechts von Nutzen sein werden oder nicht. Den Skeptikern, die denken, dass diese zwei Protokolle bloß förmliche Änderungen mit sich bringen werden, dass die Nationalparlamente schon von der Vielfalt der europäischen Informationen überlastet wären und deswegen der Europapolitik nicht die notwendige Aufmerksamkeit widmen werden, steht ein Pilotenprojekt gegenüber, das im Rahmen der COSAC im Frühjahr 2005 durchgeführt worden ist⁹. Diese hat im ausgesuchten Falle nämlich anhand des so genannten „Schienenverkehr Pakets“ gezeigt, dass Nationalparlamente sich sehr nützlich am europäischen Gesetzgebungsverfahren beteiligen können.

Hier möchte ich aber betonen, dass es auch in den Mitgliedstaaten noch sehr viel zu tun gibt. Und eine der Fragen, die ich mir in diesem Zusammenhang stelle, ist, ob man nun darauf warten soll, dass der Verfassungsvertrag in Kraft tritt oder nicht. Sehr typisch haben zwei Mitgliedstaaten was diese beiden Protokolle betrifft schon Vorkehrungen getroffen: In Frankreich wurde die Verfassung geändert und in Deutschland wurde das Gesetz vom 17. November 2005 über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union verabschiedet¹⁰. In beiden Fällen handelt es sich darum, die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage, die diesen Protokollen entsprechen, aufzubauen. In beiden Fällen ist es vorgesehen, dass die jeweiligen Gesetzesänderungen nur dann in Kraft treten, wenn auch der Vertrag selbst in Kraft tritt. Aber der Verfassungsvertrag beinhaltet eigentlich nur eine „Einladung“ an die Mitgliedstaaten einen Mechanismus aufzubauen, der größtenteils sofort in Kraft treten könnte¹¹. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Implementierungsforschung nicht dazu beitragen könnte die richtigen Fragen im richtigen Moment aufzuwerfen. Wenn es wirklich so ist, dass eine frühzeitige Einbeziehung der National- und Regionalparlamente zu einer Verbesserung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts führt, dann ist es auch die Mühe wert, die neuen Mechanismen für eine solche Einbeziehung im Rahmen der Institutionen der Mitgliedstaaten auszuprobieren, ohne darauf zu warten, dass die Europäische Verfassung von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird und auch in Kraft treten kann. Wenn es aber nicht so wäre, könnte auch gerade die Implementierungsforschung zu einer Neugestaltung der Lösungen, die in den nächsten

⁹ S. COSAC SECRETARIAT, *Report on the Results of COSAC's Pilot Project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism"*, prepared by the COSAC Secretariat and presented to the XXIIIrd Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg, erhältlich unter <http://www.cosac.org>.

¹⁰ BGBL 2005, Teil I, Nr. 71, S. 3178.

¹¹ S. die Studie für den Ausschuss der Regionen von Ch. JEFFERY und J. ZILLER, *Le Comité des Régions dans la mise en œuvre et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, die im Frühling 2006 in Deutscher, Englischer, Französischer, Italienischer und Spanischer Sprache erscheinen sollte.

Jahren im Zuge eines anderen europäischen Verfassungsentwurfes entstehen könnten, beitragen.

Hinzu kommt natürlich auch noch die umfassende Thematik der „Europäisierung der Verwaltung“. Ich glaube alles, was man unter den Schlüsselbegriff des „Europäischen Verwaltungsraumes“ subsumieren kann, hat eigentlich mit Implementieren zu tun, nicht nur in der Umsetzung von Richtlinien in Gesetzesvorlagen, aber immer mehr auch in der täglichen Anwendung des Europarechts, sei es durch nationale Gesetze, d.h. Bundes- und Landesgesetze, die Richtlinien oder Rahmenbeschlüsse (im III. Pfeiler, s. Art. 34 EU Vertrag) umsetzen, oder durch EG Verordnungen, die keiner Umsetzung bedürfen. Ein Aspekt, der in manchen Ländern immer häufiger zur Debatte steht, ist die so genannte „horizontale Subsidiarität“, wie es auch von den Italienern bezeichnet wird; das heißt die Einbeziehung von privaten oder gemischt öffentlich-privaten Vereinen in gewissen Bereichen, um bei der Umsetzung von Richtlinien unterstützend beizutragen.

Letztlich soll auch darauf hingewiesen werden, dass sich in der Europapolitik in den letzten Jahren ein neues Feld rasend schnell entwickelt hat, das sicher einer umfassenden Implementierungsforschung bedarf, nämlich die sog. polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Straf- u. Zivilsachen. Die Schwierigkeiten, die es seit Anfang 2005 mit dem Europäischen Haftmandat gibt und die u. a. auf Basis der Rügen der polnischen¹², deutschen¹³, belgischen¹⁴, spanischen¹⁵ und zypriotischen¹⁶ Verfassungsgerichte sowie Höchsten Gerichtshöfen zeigen, dass es in diesem neuen Feld einer viel gründlicheren Vorbereitung der europäischen Gesetzgebung sowie deren Umsetzungsmaßnahmen bedarf. Auch im Felde der Zusammenarbeit in Zivilsachen sind die Entwicklungen zu erforschen, unter anderem weil diese grundsätzlich von Netzwerken abhängig sind, die von der Europäischen Kommission zwar gefördert werden, aber letzten Endes auf einer freiwilligen Zusammenarbeit von Behörden beruhen, die es kaum gewöhnt sind, über ihre eigenen Grenzen hinauszuschauen¹⁷.

¹² *Judgment of 27th April 2005, P 1/05, Application of the European Arrest Warrant to Polish Citizens*, erhältlich auf <http://www.trybunal.gov.pl>

¹³ *Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005- 2 BvR 2236/04.*

¹⁴ BELGIENS SCHIEDSHOF, *Arrêt n° 124/2005 du 13 juillet 2005*, erhältlich auf <http://www.arbitrage.be>

¹⁵ AUDIENCIA NACIONAL, *20. September 2005, Euroorden*, erhältlich auf www.mju.es/audiencia.htm

¹⁶ AGENCE FRANCE PRESSE *Cyprus court rejects European arrest warrant extradition 07/11/2005*, erhältlich auf www.afp.com.

¹⁷ S. Eva STORSKRUBB, *La coopération judiciaire civile en action — Comment les acteurs nationaux s'adaptent à l'approfondissement de l'intégration*, *Revue Française d'Administration*.-. Paris - N° 114, 2005, S. 229-240 (S. auch die deutsche Zusammenfassung unter den Titel *Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in der Praxis Wie sich die nationalen Akteure auf die Vertiefung der Integration einstellen*“, in Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, *Verwaltungswissenschaftliche Informationen* -33. Jahrgang, Heft 3/4 – 2005, S. 48-53.

3. In welcher Weise Implementierungsforschung?

In welcher Weise sollte man diese Implementierungsforschung vorantreiben? Wenn man sich die Forschung ansieht, dann gibt es sehr wenige Studien, die quantitativ und auch qualitativ von hohem Werte erscheinen. Was ich aber äußerst interessant finde ist, dass ein Grossteil der Forscher, die sich für diese Fragen interessieren, deutsche Forscher sind¹⁸. Letzteres ist sicher sehr positiv, aber dennoch gibt es auf diesem Gebiet insgesamt noch viel zu wenige Forschungskräfte in Deutschland und sogar noch weniger in den anderen Ländern.

A. *Quantitative Forschung*

Das Problem dabei ist, dass die quantitative Forschung, die auf den ersten Blick nicht allzu schwierig erscheint, letztendlich doch mangelhaft bleibt. Man hat ja schließlich die Daten der „*Scoreboards*“ zur Verfügung. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang jedoch stellt, ist, was man mit diesen Ergebnissen anfangen soll? Was genau sind die relevanten Daten für die Umsetzung von Richtlinien? Die Daten, die wir zur Verfügung haben, sind die Prozentsätze von Richtlinien, die rechtzeitig umgesetzt worden sind. Das Entscheidende ist jedoch, dass die Umsetzung der meisten Richtlinien vielleicht nicht gerade an dem Tag erfolgt, an dem sie umgesetzt hätten werden sollen, aber dass die Richtlinien schlussendlich doch, wenn auch sechs Monate oder ein Jahr später, umgesetzt werden. Eben diesem Phänomen sind wir bereits vor 20 Jahren in den verschiedenen Mitgliedsländern begegnet. Darüber gibt es jedoch keine Aufzeichnungen; das heißt, man weiß nicht wann eine spezifische Richtlinie wirklich in jedem einzelnen Mitgliedsland umgesetzt wurde.

Letzteres geht auch Hand in Hand mit der Frage, ob eine Richtlinie oder ein Rahmenbeschluss überhaupt erst dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn diese in allen Mitgliedsstaaten umgesetzt wurden, wie das zum Beispiel im Bereich des Binnenmarktes der Fall ist, oder aber, ob es ein Regelungsgebiet ist, das auch dann funktionsfähig ist, wenn es von einem Mitgliedstaat zum anderen Unterschiede gibt. Dazu ist die Fragestellung des europäischen Haftmandates besonders einleuchtend, aber noch zu wenig erforscht worden. Es liegen auch keine relevanten Daten darüber vor, ob die Art und Weise der Umsetzung in allen oder wenigstens in den meisten Mitgliedstaaten auch dem entspricht, was das EG Recht wirklich will. Die *Scoreboards* beruhen vor allem auf Mitteilungen von den Mitgliedstaaten, dass und wie sie die relevanten Richtlinien bzw. Rahmenbeschlüsse umgesetzt haben. Die Kommission hat aber nur selten die Mittel um systematisch zu überprüfen, ob die Umsetzung tatsächlich den von den Richtlinien verfolgten Zielen entspricht und nicht eine Abweichung des allgemeingültigen EG Rechts darstellt. Dazu ist eine stichprobenweise – was die Regelungsgebiete und Mitgliedstaaten betrifft –, jedoch aber intensive und kritische Implementierungsforschung ein besonders wichtiges Mittel zur Bewertung der tatsächlichen Entwicklung der europäischen Integration und um die Nützlichkeit der vorhandenen *Scoreboards* zu evaluieren.

¹⁸ S. u. a. Tanja A. BÖRZEL, *Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artifact?*, European University Institute, Working Papers, EUI RSC 2001/28 ; Oliver TRIEB, *Die Umsetzung von EU-Richtlinien. im Zeichen der Parteipolitik.: Eine akteurzentrierte Antwort. auf die Misfit-These*, Köln, Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 03/2003.

Nebst den *Scoreboards* könnten natürlich auch EuGH-Fälle als Instrument der Implementierungsforschung in größerem Umfang verwendet werden. Es hat bislang meines Wissens nur eine Studie gegeben¹⁹, aber das ist jetzt auch schon 20 Jahre her, die die Gesamtheit der Vorabentscheidungsverfahren untersucht hat und sich die Mühe machte die Fragen, die zum EuGH kommen je nach Standort zu erfassen, um dann zu verstehen, was die Rolle der Anwälte, Richter und der jeweils betroffenen Interessen im Gesamtbild dieser Verfahren war. Dass solche Studien nicht weiterentwickelt werden ist erstaunlich, vor allem wenn man in Betracht zieht, dass die Daten relativ leicht zu erfassen sind, da alles im EU Gesetzblatt, bzw. in den Urteilen des EuGH zu finden ist. Jedoch ist die Gesamtzahl der Verfahren auf europäischer Ebene so klein, dass man daraus eigentlich wahrscheinlich nur wenig allgemein gültige Erfahrungswerte schöpfen kann. Wenn es tatsächlich nur so wenige Verstöße wie Vorabentscheidungsverfahren gäbe, dann hätten wir es wahrlich mit einem "Umsetzungsparadies" zu tun.

Was aber noch schwieriger zu erheben, aber besonders interessant für die Forschung ist, sind die Daten, die Gerichtsverfahren innerhalb der Mitgliedstaaten betreffen. Wir haben ja täglich Gerichte, die sich mit der Anwendung von Europarecht befassen, aber dennoch sind mir nur sehr wenige Studien bekannt, die uns – und sei es nur für ein einzelnes Land - darüber Aufschluss geben²⁰.

Eine Quelle der Implementierungsforschung, die vielleicht bisher nicht genügend erfasst worden ist, sind die Beschwerden zur Kommission. In ihrer Mitteilung vom Jahre 2002 über die Verbesserung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts äußerte sich die Kommission auch dahingehend, dass der Weg der Beschwerde viel häufiger genutzt worden ist²¹. Besonders nützlich für die Forschung ist in dieser Hinsicht das zentrale Beschwerderegister des Generalsekretariats der Kommission²². Man könnte dabei – und ich glaube die Forschung hat das kaum aufgegriffen – auch qualitative und quantitative Daten verwenden, die an dieser Stelle sehr bedeutungsvoll sein könnten.

Dazu verweist die Kommission in ihrer Mitteilung von 2003 über die „Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht“²² wie folgt:

„3. Registrierung der Beschwerde

„Alle Schreiben, die als Beschwerde geprüft werden könnten, werden im zentralen Beschwerderegister des Generalsekretariats der Kommission eingetragen.

„Nicht berücksichtigt und somit nicht eingetragen werden:

¹⁹ S. WEILER, Joseph, *The European Court, national courts and references for preliminary rulings : the paradox of success - a revisionist view of article 177 EEC*, Florence : European University Institute, 1985 Working Papers WP 320.

²⁰ S. aber : eine besonders gründliche Auseinandersetzung mit den Entscheidungen der Gerichte Irlands einerseits, Englands und Wales andererseits: Áine RYALL, *Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*, Oxford, Hart Publishing, 2006.

²¹ S. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, unter Fußnote 8 zitiert, S. 14 ff.

²² KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen Gegen Das Gemeinschaftsrecht*, Brüssel, den 20.3.2002 KOM(2002) 141 endgültig, Anhang, S. 4.

„- anonyme Schreiben oder Schreiben, auf denen die Anschrift des Absenders nicht oder nur unvollständig angegeben ist;

„- Schreiben ohne expliziten oder impliziten Hinweis auf den Mitgliedstaat, dem die gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Maßnahme oder Vorgehensweisen angelastet werden könnten;

„- Schreiben, in denen das Vorgehen Einzelner oder privatrechtlicher Einheiten beanstandet wird, außer in Fällen, in denen die Beschwerde die Mitwirkung von Behörden oder deren Untätigkeit gegenüber der beanstandeten Praxis erkennen lässt. Die Kommissionsdienststellen prüfen in jedem Fall, ob das betreffende Schreiben nicht Verhaltensweisen offenbart, die gegen die Wettbewerbsregeln (Artikel 81 und 82 EG Vertrag) verstoßen;

„- Schreiben, in denen keine Beschwerdegründe vorgebracht werden;

„- Schreiben, in denen Beschwerdegründe vorgebracht werden, zu denen bereits eine klare Position der Kommission vorliegt, die öffentlich bekannt gemacht wurde und sich nicht geändert hat; diese Position wird dem Beschwerdeführer mitgeteilt;

„- Schreiben, in denen Beschwerdegründe vorgebracht werden, die eindeutig nicht vom Gemeinschaftsrecht erfasst werden.

„In Zweifelsfällen konsultiert das Generalsekretariat der Kommission den/die zuständigen Dienst/e binnen 15 Kalendertagen nach Eingang des betreffenden Schreibens. Ergeht binnen 15 Werktagen keine Antwort, wird das Schreiben automatisch im zentralen Beschwerderegister eingetragen.“

Eine umfassende Nutzung dieses Zentralregisters für Implementierungsstudien könnte zu interessanten neuen Schlussfolgerungen führen. Die Beschwerden sind natürlich nur ein Teil dessen, was die Realität ausmacht, aber ich kenne keine einzige Forschungsarbeit, die systematisch diese Informationen benützt hätte, um herauszufiltern, wo, in welchen Bereichen und in welchen Ländern die Schwierigkeiten anzutreffen sind.

Noch schwieriger auszuwerten, aber auch daraus könnte man sehr viele Informationen schöpfen, sind Beschwerden beim Bürgerbeauftragten der EU²³. Diese Beschwerden haben natürlich normalerweise nichts mit dem zu tun, was in den Mitgliedstaaten geschieht, sondern sie sind nur auf die Situation in der EU ausgerichtet. Es gibt aber auch da höchstwahrscheinlich statistische und qualitative Daten, die die Forschung nützen könnte: Wo kommen die Klagen her? Auch die „falschen“ Klagen, die nicht richtigerweise an den Bürgerbeauftragten gerichtet sind, sondern die nach Straßburg kommen, obwohl sie eigentlich im eigenen Land behandelt werden sollten?

B. Qualitative Forschung

Wenn schon quantitative Implementierungsforschung zwar schwierig, aber dennoch lohnenswert ist, dann gilt dies umso mehr für qualitative Forschung. Juristen sind es natürlich gewöhnt Rechtssprechungsanalyse zu betreiben. Nur ist diese wenig auf Umsetzung ausgerichtet, sondern vielmehr auf den Inhalt des Rechts.

Auch auf diesem Gebiet könnte man vielleicht mehr machen. Natürlich – und da komme ich wieder am Anfang der Studie an – hat es sektorpolitische Fallstudien gegeben und es gibt sie auch heute noch. Aber diese Fallstudien leiden oft unter der

²³ S. „Der Europäische Bürgerbeauftragte – So beschwert man sich“, Internetseite des EU Bürgerbeauftragten, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/de/default.htm>

Implementierungsforschung

Verwendung einer nicht sehr gründlichen Methodik²⁴, u.a. da es an interdisziplinären Forschungskräften mangelt – d. h. sowohl Juristen als auch Soziologen und Politikwissenschaftler sowie Volkswirte. Ganz zu schweigen von den Querschnittsstudien, die mehrere Felder und alle EU Mitgliedstaaten umfassen würden: Dazu fehlen einfach die Mittel im Haushalt der Forschungsinstitute wie in der EU selbst.

*
* *

²⁴ S. aber als Gegenbeispiel die unter Fußnote 20 zitierte Studie von RYALL, betr. Folgenabschätzung im EG Umweltrecht.

***La recherche sur la mise en oeuvre du droit de
l'Union européenne au XXIème Siècle***²⁵

Jacques Ziller

*Professeur à l'Institut Universitaire Européen de Florence*²⁶
en détachement de l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

The text proposed here is being published in
*Eipascope, Special issue, 25th anniversary of the European Institute of Public
Administration, Maastricht,*

1. Introduction: De l'*Eurobore* aux *Euroscores*

Lorsque j'arrivai de France à Maastricht en mars 1986, je connaissais déjà depuis longtemps le professeur Heinrich Siedentopf pour être un excellent comparatiste en matière de droit de la fonction publique et de science administrative. Je ne savais pas qu'il avait également développé un intérêt poussé pour la mise en oeuvre du droit communautaire, qui l'avait amené à conduire pour le compte de l'IEAP la première étude comparative systématique et approfondie sur ce thème, étude que nous avons ensuite publiée en commun²⁷. Je dois ici souligner que ma contribution à ce travail a été modeste: il s'est agi d'organiser le colloque qui permit la première discussion publique de ces résultats et de prendre en charge le travail nécessaire à la publication d'une série de textes qui n'avaient été conçus de prime abord par tous leurs auteurs dans la perspective d'une publication. Mais c'est bien le professeur Siedentopf, membre éminent du Conseil scientifique de l'IEAP, qui a conçu et coordonné la recherche, qui faisait suite à un premier travail publié par l'IEAP sous la direction de Giuseppe Ciavarini Azzi²⁸, alors fonctionnaire au Secrétariat général de la Commission européenne. L'ouvrage connut un grand succès et est encore considéré comme l'oeuvre pionnière en la matière, mais parmi les compte-rendus qui parurent à l'époque, un auteur britannique inventa - dans un contexte où l'on parlait beaucoup Outre-Manche d'« *Eurocepticism* » et d'« *Euroenthusiasm* » le terme « *Eurobore* » pour l'appliquer

²⁵ Ceci est la version française d'une allocution prononcée le 31 mars 2006 à l'occasion de la retraite et de l'éméritat du Professeur Heinrich Siedentopf à la Hochschule für Verwaltungswissenschaften .

²⁶ L'auteur peut être contacté à jacques.ziller@eui.eu.

²⁷ Heinrich SIEDENTOPF et Jacques ZILLER (réd.) *L'Europe des administrations ? - la mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres* Bruxelles, Bruylant - Institut Européen d'Administration Publique, 2 Vol., 345 et 752 p., 1988, également publié en anglais sous le titre *Making European Policies Work - The Implementation of Community Legislation in the Member States*, London, Sage, 1988.

²⁸ Giuseppe Ciavarini Azzi, et Joël de Bry, *L'Application du droit communautaire par les états membres* = *The Implementation of the E.C. law by the member states*, Maastricht IEAP-EIPA, 1985.

ce livre, non pas tant pour en critiquer le contenu que pour en souligner le caractère volumineux : deux tomes dont le second, de plus de 700 pages, contenait certains chapitres en anglais et d'autres en français... La faute m'en incombait, pour avoir insisté à ce que fussent publiées les dix études nationales relatives à la mise en œuvre de 16 directives et de 2 règlements qui avaient fourni les matériaux nécessaires aux chapitres comparatifs et généraux publiés dans le premier volume d'une part dans une version anglaise et de l'autre dans une version française.

La diversité des politiques sectorielles que permettait l'étude de ces dix-huit textes législatifs communautaires et le caractère systématique de l'étude comparative n'ont pas été depuis lors reproduites, et c'est fort dommage si l'on pense que vingt ans se sont écoulés et que seize nouveaux Etats membres se sont depuis lors ajoutés à ceux qui avaient été examinés dans ce travail. A mon sens, les conclusions comparatives amplement développées par le professeur Siedentopf – ainsi que par le professeur Butt Philipp pour ce qui est des deux règlements – restent très largement valables aujourd'hui, mais mériteraient d'être testées à nouveau par des études d'une ampleur comparable. Les études de mise en œuvre continuent à être conduites, mais de manière plus limitée tant en ce qui concerne les secteurs couverts, que les pays étudiés, et aussi parce qu'elles se limitent très largement à la question de la transposition des directives. En vingt ans l'on est ainsi passé de l'« Eurobore » aux « Euroscores » car la recherche n'a que trop tendance à utiliser sans un regard suffisamment critique les « *scoreboards* » régulièrement publiés par la Commission européenne. Ces documents, qui ne portent pas tous le nom de « *scoreboard* »²⁹ apparemment jugé susceptible de surmonter l'ennui des lecteurs, se contentent d'un recensement très formaliste du travail de transposition, assorti le plus souvent d'un classement permettant de distinguer les bons et les mauvais élèves de la classe communautaire. Il ne s'agit trop souvent que de comparer la rapidité du travail de transposition des textes communautaires et plus rarement de comparer la manière dont sont atteints des standards formels préétablis, sans pour autant que l'on cherche à répondre aux questions essentielles qui devraient être la raison d'être des études sur la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne : pourquoi y a-t-il des difficultés dans la mise en œuvre de ces politiques et de ces textes, et pourquoi ces difficultés diffèrent-elles tant en termes quantitatifs que qualitatifs d'un Etat membre à l'autre.

Je reste convaincu que la recherche en matière de mise en œuvre des politiques de l'Union est utile et mérite d'être renouvelée et approfondie en tirant profit de nouvelles sources d'information et de nouveaux moyens qui n'existaient pas lorsque l'IEAP était pionnier en matière de recherche, il y a vingt ans.

²⁹ V. Par exemple. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - *Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of freedom, security and justice in the European Union (second half of 2001) : communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2001 Series COM(2001) 628; – , *Compliance with the rules of the Common Fisheries Policy : "compliance work plan and scoreboard" : communication from the Commission*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2003 COM (2003) 344; – , *Scoreboard on implementing the social policy agenda : communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 2002 COM(2002)89; – , *State aid scoreboard-spring 2005 update : report*, Luxembourg : Office for Official Publications of the EC, 2005, COM(2005)147.

2. Pourquoi des études sur la mise en oeuvre?

Pourquoi serait-il utile de relancer aujourd'hui les études sur la mise en oeuvre ? D'un côté bien entendu pour donner du travail aux chercheurs en sciences sociales, pourrait-on dire en tant que plaidoyer pro-domo, mais surtout pour mieux comprendre la pratique quotidienne du droit et des politiques de l'Union européenne, et pour contribuer à l'effort toujours recommencé en vue d'une meilleure activité législative de l'Union.

A. Comprendre

Les études de mise en oeuvre ont une indéniable pertinence pour les politiques sectorielles. Au sein même de la Commission il y a eu des périodes et des directions générales où l'attention portée à l'effectivité du droit communautaire était forte, malgré la tendance naturelle de la plupart des services à vouloir développer des textes nouveaux, activité perçue comme plus gratifiante que les difficiles études d'impact ex-post, pour lesquelles les ressources sont beaucoup plus coûteuses et la coopération des administrations nationales moins faciles à mobiliser que pour la discussion de nouveaux textes.

De fait, nombre d'études universitaires sur la mise en oeuvre se sont intéressées à la politique européenne de l'environnement, car il s'agit de l'un des domaines de politiques dans lesquelles la mauvaise transposition des directives européennes a des effets particulièrement faciles à percevoir, et parce qu'il s'agit également d'une discipline où la recherche interdisciplinaire est particulièrement développée. D'autres domaines du droit communautaire et de l'Union européenne restent pourtant inexplorés ou sont étudiés de manière trop peu systématique, que ce soit dans le domaine du marché intérieur, de la politique sociale, ou encore de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice qui a depuis le traité d'Amsterdam remplacé la Justice et affaires intérieures du troisième pilier du traité de Maastricht.

Il me semble que le temps est venu d'ouvrir un nouveau chapitre de la recherche avec les études relatives à l'élargissement consécutif au 1^{er} mai 2004. Il est urgent d'investir de manière approfondie dans ce domaine, non pas pour pouvoir dire par exemple que les Estoniens sont les premiers et les Polonais les derniers dans tel ou tel domaine, mais pour aller au fond des problèmes qui se posent. Il suffit de rappeler que plus de deux ans se sont écoulés depuis l'élargissement à 25, et que dans certains des nouveaux Etats membres une partie plus ou moins importante de l'acquis communautaire n'a pas même encore été transformé en lois ou règlements, sans parler de leur traduction effective en action des administrations concernées. L'attention des juristes ne s'est sans doute pas suffisamment concentrée sur les articles 38 et 39 de l'Acte final d'adhésion de 2003 qui donne à la Commission le pouvoir de prendre toutes les mesures utiles en réaction aux manquements avérés ou potentiels des nouveaux Etats membres à leurs obligations. Sans travail scientifique indépendant, il sera particulièrement difficile d'apprécier la position de la Commission dans les années immédiatement postérieures à l'élargissement, et donc de se faire une opinion sur l'efficacité, ou au moins sur l'utilité de clauses qui peuvent également être perçues comme une discrimination entre nouveaux et anciens Etats membres.

B. Réformer

Les études de mise en oeuvre, si elles sont particulièrement utiles à la compréhension de la réalité européenne en terme de mise politiques publiques et d'effectivité du droit, ont également un rôle à jouer pour aider à la réforme de ces politiques et législations, et à première vue, le contexte européen est favorable au développement de ce rôle.

Le slogan « mieux légiférer » est devenu l'un des thèmes clés des institutions de l'Union, en particulier depuis la publication en 2004 d'un Rapport de la Commission européenne sur la gouvernance européenne³⁰ qui présente les leçons tirées par celle-ci des réactions sur son Livre blanc sur la Gouvernance de 2000³¹, et indique ses intentions pour la mise en oeuvre de ce dernier. A côté d'une série de thèmes tels que « Accroître la participation des acteurs - Contribution de l'UE à la gouvernance mondiale - Recentrage des politiques et des institutions », le rapport contient également un chapitre consacré à « De meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats ». A en croire la Commission :

«Des progrès significatifs ont été réalisés concernant les engagements du livre blanc en matière de *meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats*. La Commission a pris des initiatives en vue d'introduire des améliorations tout au long du cycle d'élaboration des politiques: conception des politiques, choix des instruments, mise en oeuvre et application réglementaire. En prenant ces initiatives, la Commission a été stimulée et inspirée par de nombreux travaux préparatoires effectués par les États membres et les organisations internationales, ainsi que par la réaction généralement positive aux grandes lignes du livre blanc de la part des parties concernées.³²»

Les problématiques de l'amélioration de la réglementation et de la légistique apparaissent ainsi comme étroitement liées à celle d'une meilleure exécution des politiques, comme l'avait d'ailleurs déjà indiqué Heinrich Siedentopf il y a vingt ans. Et il est vrai que quelques changements dans cette direction sont à présent perceptibles, dont les résultats ne peuvent en tout état de cause pas être visibles immédiatement, du fait que ce n'est qu'en 2005 que la Commission a commencé à mettre en place les nouvelles procédures en vue de « mieux légiférer », qui implique une participation élargie des différents niveaux d'administration, en particulier régionaux et locaux, ainsi que de ce qu'il est convenu d'appeler la société civile³³. Ces nouvelles procédures justifient à mon sens à elles seules un renouveau des études de mise en oeuvre, ne serait-ce que pour savoir si le « mieux légiférer » n'est qu'une nouvelle mode ou s'il s'agit véritablement d'un changement susceptible d'améliorer le fonctionnement de l'Union européenne et de ses politiques.

³⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport de la Commission sur la gouvernance européenne*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_fr.pdf

³¹ V. notamment C. JOERGES, K.H. LADEUR et J. ZILLER (dir.) *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, Florence, Institut Universitaire européen, EUI Working papers Law n° 2002/8.

³² Rapport précité p. 18-19

³³ V. la *Communication de la Commission sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation* du 21.12.2005 (COM2005/18){SEC(2005)1329}.

L'application du droit communautaire et de l'Union implique l'utilisation d'une série de moyens différents. Là aussi, une intéressante Communication de la Commission « sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire »³⁴ mérite l'attention, en particulier parce qu'elle contient un catalogue de ce qui est nécessaire en la matière, reflété dans le sommaire de la Communication :

- « La prévention des infractions
- Renforcer la coopération préventive entre la Commission et les Etats membres
- Accompagner et faciliter la bonne transposition des directives
 - o Améliorer la transparence et la connaissance du droit communautaire
 - o Intensifier la coopération avant l'échéance du délai de transposition
 - o Améliorer la communication des mesures de transposition
- Renforcer l'information du public sur le droit communautaire
- Le contrôle de l'application du droit communautaire et la poursuite des infractions
- Utiliser efficacement les instruments disponibles en fonction de la gravité des Infractions
- Les plaintes et leur importance pour le contrôle de l'application du droit Communautaire
- Une meilleure coopération entre les Etats membres et la Commission pour l'instruction des procédures d'infraction (application de l'article 10 CE)
- Faire mieux respecter le droit communautaire
- Améliorer et contrôler la communication et la conformité des directives
 - o Hâter la communication des transpositions manquantes
 - o Accélérer la mise en conformité des textes de transposition
- Prévenir la répétition des infractions. »

Les actions suggérés sous l'étiquette « Renforcer l'information du public sur le droit communautaire » me paraissent particulièrement importants pour la recherche, quel que soit leur sort dans la pratique institutionnelle.

Toujours en termes d'actualité, une nouvelle problématique apparaît : il me semble que la recherche sur la mise en œuvre pourrait également nous aider à comprendre si et dans quelle mesure les deux protocoles annexés au traité établissant une Constitution pour l'Europe, consacrés au rôle des parlements nationaux et au contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité, pourront contribuer à une meilleure application du droit communautaire. Aux sceptiques qui arguent que ces deux protocoles ne contiennent que des changements d'ordre formel, et que les parlements nationaux sont déjà débordés par la masse d'informations qu'ils reçoivent en provenance de l'Union européenne, ce qui expliquerait leur manque d'attention aux politiques européennes, on peut opposer le projet pilote développé dans le cadre de la COSAC au printemps 2005³⁵. Cette expérience, consacrée au « paquet ferroviaire » a déjà démontré, malgré les limitations dues au fait que toutes les conséquences pratiques de l'élargissement n'avaient pas encore été tirées à l'époque – en particulier en matière de traductions – me paraît avoir clairement démontré que les parlements nationaux

³⁴ COMMISSION EUROPEENNE,, *Communication de la Commission sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire*, Bruxelles, le 11.12.2002, COM(2002)725 final.

³⁵ S. COSAC SECRETARIAT, *Report on the Results of COSAC's Pilot Project on the 3rd Railway Package to test the "Subsidiarity early warning mechanism"*, prepared by the COSAC Secretariat and presented to the XXIIIrd Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg, disponible sous <http://www.cosac.eu> avec une traduction française officielle.

peuvent jouer un rôle effectif en matière de législation, qui devrait aller dans le sens d'une meilleure mise en œuvre.

Il faut également insister sur l'ampleur du travail encore nécessaire dans les Etats membres : l'une des questions que l'on peut se poser dans ce cadre est de savoir si l'on peut se permettre d'attendre de savoir quel sera le sort finalement réservé au traité constitutionnel. On notera que deux Etats membres ont déjà pris les mesures nécessaires en ce qui concerne les textes pour l'application des deux protocoles : en France la révision constitutionnelle de février 2005 et en Allemagne la loi du 17 novembre 2005 sur le renforcement des droits du Bundestag et du Bundesrat en matière d'affaires de l'Union européenne³⁶. Dans les deux cas il s'agit de mettre en place les procédures nécessaires à l'application du système d'alerte précoce en matière de subsidiarité et de saisine de la Cour au nom des parlements. Et dans les deux cas, il est prévu que ces dispositions de droit interne entrent en vigueur en même temps que le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Mais l'on observera que du point de vue juridique le traité constitutionnel ne contient guère qu'une invitation faite aux Etats membres et non une obligation d'établir un mécanisme qui pourrait en réalité être mis en place immédiatement pour l'essentiel³⁷. Dans ce contexte, l'on peut se demander si les études de mise en œuvre ne pourraient pas contribuer à poser les bonnes questions au bon moment ? S'il est bien vrai que la participation des parlements nationaux et régionaux conduit à une meilleure mise en œuvre du droit communautaire et de l'Union, il vaut certainement la peine de tester les mécanismes qui doivent permettre leur participation dans le cadre des Etats membres sans attendre que le traité constitutionnel ne soit ratifié par tous les Etats membres et n'entre en vigueur. S'il n'en est pas ainsi, les études de mise en œuvre pourraient justement contribuer à une reformulation des solutions incorporées dans un traité alternatif.

Il faut ajouter à ces éléments d'actualité la problématique permanente et globale de l'« européisation de l'administration ». Il me semble que tout ce que l'on peut assembler sous le concept d'un « espace administratif européen » a des liens directs avec les problématiques de la mise en œuvre : non seulement la transposition de directives en projets de loi, mais de plus en plus l'application quotidienne du droit de l'Union, qu'il figure dans les lois nationales qui transposent les directives ou décisions-cadres (article 34 Traité sur l'Union européenne), mais aussi dans les règlements communautaires qui n'ont pas besoin d'être transposés pour être immédiatement applicables. L'un des aspects de cette problématique, qui reçoit de plus en plus d'attention dans certains Etats membres, est ce que l'on appelle en Italie la « subsidiarité horizontale » c'est à dire l'implication formelle de personnes privées ou à nature composée public/privé, dans la mise en œuvre effective du droit européen.

Il faut enfin souligner que la politique européenne se développe de plus en plus rapidement dans un domaine nouveau et qui nécessite certainement des études de mise en œuvre : celui de la coopération policière ainsi que de la coopération judiciaire en matière pénale et en matière civile. Les difficultés qui se sont manifestées en 2005 pour

³⁶ BGBL 2005, Teil I, Nr. 71, S. 3178.

³⁷ V. L'étude réalisée pour le Comité des Régions de Ch. JEFFERY et J. ZILLER, *Le Comité des Régions dans la mise en œuvre et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité à la lumière de la Constitution pour l'Europe* à paraître.

l'application du mandat d'arrêt européen après les décisions négatives à l'égard de ce dispositif des cours constitutionnelles ou suprêmes de Pologne³⁸, d'Allemagne³⁹, de Belgique⁴⁰, d'Espagne⁴¹ et de Chypre⁴² montrent à quel point il manque dans ce domaine un solide travail préparatoire de la législation européenne et de ses mesures d'exécution. La coopération en matière civile mérite également une attention particulière, notamment parce qu'elle dépend en grande partie du bon fonctionnement de réseaux qui sont certes soutenus par la Commission européenne, mais qui dépendent en fin de compte de la coopération volontaire d'administrations qui ne sont guères habituées à regarder au-delà des frontières⁴³.

3. Les études de mise en oeuvre, comment ?

Comment développer plus avant les études de mise en oeuvre? A examiner les recherches publiées, il n'y a que peu d'études qui aient une grande valeur en termes quantitatifs comme en termes qualitatifs. On soulignera que l'essentiel de ces études est d'origine allemandes ou germanophone⁴⁴, ce qui est tout à l'honneur de la doctrine allemande, mais inquiétant si l'on pense que les études de mise en oeuvre doivent être comparatives pour avoir une plus value dans le cadre des politiques européennes.

A. La recherche quantitative

Le premier problème que révèlent les études de mise en oeuvre est le peu de développement de leur caractère qualitatif, au détriment de considérations déduites des données quantitatives et qui ne vont guère au-delà de ces dernières. Qui plus est, alors même que la recherche quantitative en matière de mise en oeuvre semble à priori relativement facile, elle reste bien limitée, peut-être justement parce que l'on dispose des « *scoreboards* » de la Commission. A quoi peuvent en réalité servir ces données ? Quelles sont exactement les données disponibles en matière de transposition des directives et décisions cadres ? Les données dont nous disposons facilement concerne le pourcentage de directives transposées dans les temps. Or l'important n'est pas tant que la transposition soit accomplie avant l'échéance limite prévue par le texte, mais le fait qu'elles soient effectivement transposées, même si c'est avec six mois ou un an de

³⁸ *Judgment of 27th April 2005, P 1/05, Application of the European Arrest Warrant to Polish Citizens*, voir <http://www.trybunal.gov.pl>

³⁹ *Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005- 2 BvR 2236/04.*

⁴⁰ COUR D'ARBITRAGE, *Arrêt n° 124/2005 du 13 juillet 2005*, disponible sur <http://www.arbitrage.be>

⁴¹ AUDIENCIA NACIONAL, *20. September 2005, Euroorden*, disponible sur www.mju.es/audiencia.htm

⁴² AGENCE FRANCE PRESSE *Cyprus court rejects European arrest warrant extradition 07/11/2005*, disponible sur www.afp.com.

⁴³ S. Eva STORSKRUBB, *La coopération judiciaire civile en action — Comment les acteurs nationaux s'adaptent à l'approfondissement de l'intégration*, *Revue Française d'Administration.*- Paris - N° 114, 2005, S. 229-240.

⁴⁴ V. notamment Tanja A. BÖRZEL, *Non-Compliance in the European Union. Pathology or Statistical Artifact?*, Florence, European University Institute, Working Papers, EUI RSC 2001/28 ; Oliver TRIEB, *Die Umsetzung von EU-Richtlinien. im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort. auf die Misfit-These*, Köln, Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 03/2003. Gerda FALKNER, Miriam HARTLAPP and Oliver TREIB, *Worlds of compliance: Why leading approaches to the implementation of EU legislation are only 'sometimes-true theories'*, Florence European University Institute, Working Papers, EUI RSC 2006/22.

retard. C'est là un phénomène que nous avons déjà identifié il y a vingt ans, et pourtant les études accordent moins d'importance au champ de transposition effective dans la durée qu'au respect des délais de transposition.

Cette question est inséparable de la problématique plus complète de la mise en œuvre des directives ou décisions cadres : leur effet se fait-il sentir à partir leur transposition dans la législation et la réglementation dans tous les Etats membres, comme c'est souvent le cas en matière d'intégration négative dans le cadre du marché intérieur, ou bien a-t-on à faire à un domaine de réglementation dans lequel la politique européenne peut manifester ses effets même en présence de différences importantes d'un Etat membre à l'autre ? La problématique du mandat d'arrêt européen paraît particulièrement intéressante à cet égard, encore que peu étudiée jusqu'à présent.

Qui plus est les données quantitatives aisément accessibles ne permettent pas de se faire une opinion sur la qualité de la transposition par rapport aux exigences du droit communautaires. Les *scoreboards* reposent pour l'essentiel sur des informations en provenance des Etats membres à qui il est demandé si ils ont procédé à la transposition et par quel instrument. La Commission n'a toutefois que très rarement les ressources nécessaires pour vérifier si le contenu des actes de transposition permettent véritablement de répondre aux objectifs poursuivis et sont bien en harmonie avec le droit communautaire. A cette fin des études de mise en oeuvre limitées à certains cas, voire à certains pays, mais intensives et critiques, sont un instrument particulièrement précieux pour l'appréciation de l'effectivité de l'intégration européenne, et qui plus est pour évaluer l'utilité des *scoreboards* existants.

Au-delà des *scoreboards* de la Commission, il faudrait sans doute utiliser plus systématiquement la jurisprudence comme instrument pour les études de mise en œuvre. A ma connaissance il n'existe jusqu'à présent qu'une seule étude⁴⁵, qui a déjà vingt ans, portant sur l'ensemble des questions préjudicielles et cherchant à tirer des enseignements de leur origine géographique, sans parler du rôle des avocats, des juges et des parties concernées dans la naissance de la procédure. Comment se fait il qu'il n'y ait pas eu d'autres études de ce genre, alors pourtant que les données sont faciles à saisir, puisque tout se trouve dans le Journal officiel de l'Union européenne ou pour le moins dans les jugements de la Cour ? Ceci dit, l'ensemble des recours préjudiciel pour l'ensemble de l'Union européenne est quantitativement si réduit – au regard de la masse énorme des procès devant les juridictions des Etats membres, que l'on ne pourra en tirer qu'un nombre réduit de conclusions généralement applicables : si le nombre de questions préjudicielles reflétait le nombre de problèmes d'application du droit communautaire dans les Etats membres, l'Union serait sans doute une sorte de système juridique presque parfait du point de la vue de sa mise en œuvre !

Encore plus intéressantes que les données résultant des questions préjudicielles seraient les données relatives aux procédures juridictionnelles mettant en cause le droit communautaire dans les Etats membres, qu'elles soient ou non à l'origine d'une question préjudicielle. Les tribunaux des Etats membres doivent souvent faire face à des

⁴⁵ S. WEILER, Joseph, *The European Court, national courts and references for preliminary rulings : the paradox of success - a revisionist view of article 177 EEC*, Florence : European University Institute, 1985 Working Papers WP 320.

questions d'application du droit communautaire, mais je ne connais que peu d'études qui leur soient consacrées, ne fut-ce que dans un seul Etat membre⁴⁶.

Il existe une source précieuse pour les études de mise en oeuvre, qui n'a sans doute pas été suffisamment exploitée: les plaintes adressées à la Commission. Dans sa Communication de 2002 sur l'amélioration de l'application du droit communautaire, la Commission faisait d'ailleurs remarquer que la procédure de la plainte était de plus en plus souvent utilisée⁴⁷. Le registre central des plaintes institué auprès du Secrétariat général de la Commission est particulièrement utile de ce point de vue. Il s'agit d'une source – très peu utilisée par la recherche – qui permet de travailler sur des données qualitatives et quantitatives particulièrement significatives. A ce propos, la Commission indique dans sa Communication de 2003 sur les « relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit Communautaire »⁴⁸:

« 3. L'enregistrement des plaintes

Toutes les correspondances susceptibles de faire l'objet d'une instruction comme plainte sont enregistrées dans le registre central des plaintes tenu par le Secrétariat général de la Commission. Ne sont pas considérées comme pouvant faire l'objet d'une instruction comme plainte par les services de la Commission, et ne sont donc pas enregistrées dans le registre central des plaintes, les correspondances:

- anonymes ou ne comportant pas l'adresse de l'expéditeur ou comportant une adresse incomplète;
- ne faisant pas référence, explicite ou implicite, à un Etat membre auquel les mesures ou la pratique contraires au droit communautaire sont susceptibles d'être imputées;
- dénonçant les pratiques d'une personne ou d'une entité privée, sauf dans la mesure où la plainte révèle une participation des pouvoirs publics ou dénonce la passivité de ceux-ci à l'égard de ces pratiques. En tout état de cause, les services de la Commission vérifient si cette correspondance ne révèle pas un comportement contraire aux règles de concurrence (articles 81 et 82 du traité CE);
- n'énonçant aucun grief;
- énonçant des griefs à propos desquels il existe, de la part de la Commission, une position claire, publique et constante, qui est communiquée au plaignant;
- énonçant des griefs ne relevant manifestement pas du champ d'application du droit communautaire.

En cas de doute sur la nature d'une correspondance, le Secrétariat général de la Commission consulte le ou les services concernés dans les quinze jours calendrier de sa réception. A défaut de réponse de ce ou ces derniers dans les quinze jours ouvrables, la correspondance est enregistrée d'office au registre central des plaintes. »

Une exploitation approfondie des données du registre central pourrait conduire à des conclusions particulièrement intéressantes en matière de mise en oeuvre. Les plaintes ne sont évidemment qu'un reflet réduit de la réalité, mais je ne connais aucune publication qui se soit basée sur l'exploitation systématique de ces informations pour

⁴⁶ S. aber : eine besonders gründliche Auseinandersetzung mit den Entscheidungen der Gerichte Irlands einerseits, Englands und Wales andererseits: Áine RYALL, *Effective Judicial Protection and the Environmental Impact Assessment Directive in Ireland*, Oxford, Hart Publishing, 2006.

⁴⁷ V. COMMISSION EUROPEENNE, précité, p. 14 s.

⁴⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Médiateur européen concernant les relations avec le plaignant en matière d'infractions au droit communautaire*, Bruxelles, le 20.3.2002 COM(2002) 141 final, Annex, p. 4.

identifier les domaines et les pays où apparaissent les difficultés de mise en œuvre du droit communautaire.

Une source peut-être plus difficile à exploiter, mais qui pourrait donner des résultats significatifs, est constituée par les plaintes au Médiateur Européen⁴⁹. En théorie ces plaintes ne concernent pas l'action des administrations des Etats membres, mais uniquement celle des institutions de l'Union. Mais en réalité le Médiateur européen reçoit un nombre conséquent de plaintes pour lesquels il n'est pas compétent et il doit renvoyer les plaignants vers ses homologues dans les Etats membres, qui de leur côté disposent également de ce fait d'informations très précieuses concernant la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union dans les Etats membres. Il y a là d'importantes données statistiques et qualitatives qui pourraient être utilisées par la recherche.

B. La recherche qualitative

S'il est vrai que la recherche quantitative sur la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union européenne est difficile mais utile, c'est encore plus vrai pour la recherche qualitative. Les juristes savent comment exploiter la jurisprudence dans leurs recherches, mais leur analyse ne concerne que peu la mise en œuvre, elle est plutôt centrée sur le contenu du droit communautaire. Or il s'agit d'un domaine où l'on pourrait faire beaucoup plus. Il est vrai, comme je le faisais remarquer plus tôt, qu'il y a des études de cas sectorielles. Mais beaucoup de ces études de cas souffrent d'une méthodologie insuffisamment précise et développée, et en particulier du fait qu'elles ne sont pas menées suffisamment souvent par des équipes pluridisciplinaires dans lesquelles des juristes, sociologues et économistes joindraient leurs forces. Quant à des études d'ensemble couvrant un large éventail sectoriel et tous les Etats membres, il ne faut pas rêver : les ressources nécessaires à leur conduite sont tout simplement inexistantes, tant dans les budgets des universités et instituts de recherche que dans celui de l'Union européenne elle-même.

4. Conclusion

Les recherches sur la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union européenne ont un bel avenir devant elles. Aux centres de recherche en sciences sociales de développer des méthodologies précises et rigoureuses qui leur permettent de répondre aux demandes qui ne manqueront pas de se développer du côté de la Commission : de plus en plus souvent, la législation européenne prévoit une obligation pour cette dernière de faire rapport au Parlement européen sur l'application des textes. Elle s'adresse souvent à des entreprises de conseil⁵⁰. S'il y avait plus de centres de

⁴⁹ S. „Der Europäische Bürgerbeauftragte - So beschwert man sich“, Internetseite des EU Bürgerbeauftragten, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/media/de/default.htm>

⁵⁰ Par exemple l'étude confiée à MainStrat pour la préparation du *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur l'application du règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale* {SEC(2004)1145} /* COM/2004/0603 final */

recherches armés d'une bonne méthodologie et d'une équipe pluridisciplinaire, ils pourraient offrir des garanties de sérieux et d'impartialité difficiles à produire pour des entreprises à but lucratif, et par là même faire d'une pierre deux coups : abonder leur propres budgets de recherche avec les revenus d'activités de consultation pour la Commission – ou pourquoi pas pour le Parlement – et contribuer utilement à l'amélioration de la législation et des politiques européennes et de leur mise en œuvre.