

COLLOQUE 1996

C O N C L U S I O N S

Les Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes se sont réunis, pour leur quinzième colloque, à Bruxelles, les 22, 23 et 24 avril 1996. Le sujet du colloque était la transposition en droit interne de directives de l'Union européenne.

A l'issue de leurs discussions, les participants au colloque sont parvenus aux conclusions suivantes :

1. Un soin particulier devrait être apporté à l'élaboration des directives. Des textes défectueux rendent la transposition difficile, et sont une source d'insécurité juridique.

Il pourrait être utile de créer au sein de l'Union européenne un organe consultatif permanent, indépendant et à compétence générale, appelé à émettre des avis sur des textes en projet, portant notamment sur la cohérence et la clarté du texte.

Certains participants estiment qu'il est utile d'associer les parlements nationaux et d'autres organes consultatifs, tels que par exemple des Conseils d'Etat, au début du processus d'élaboration des directives, afin d'éviter des problèmes sérieux lors de leur transposition.

.../...

2. On devrait éviter d'alourdir inutilement le processus de transposition. Il ne semble par exemple pas nécessaire de maintenir la consultation obligatoire de commissions consultatives, dès lors que la transposition ne laisse guère de marge de manoeuvre aux autorités nationales.

Dans le même ordre d'idées, il peut y avoir de bonnes raisons pour le législateur dans le respect des dispositions constitutionnelles d'habiliter le Gouvernement à transposer des directives.

3. Une directive peut être transposée en droit interne, soit par une adaptation de son texte au contexte juridique interne, soit par une reproduction littérale de ses termes, soit même par un simple renvoi à la directive. Chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients. Il y a lieu d'évaluer ceux-ci au cas par cas, à la lumière du principe de sécurité juridique et notamment des exigences d'accessibilité pour tout particulier et de clarté des textes normatifs.

4. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour de justice, les particuliers sont fondés à invoquer les dispositions "inconditionnelles et suffisamment précises" d'une directive non transposée, après l'expiration du délai de transposition, à l'encontre de l'Etat membre défaillant. La condition de l'inconditionnalité et de la précision de la disposition se comprend aisément lorsqu'il s'agit de faire valoir des droits reconnus par la directive. La question a été posée de savoir si cette même condition se justifie lorsqu'il s'agit de faire écarter l'application du droit national, pour violation de la directive.

.../...

Les participants au colloque ne se sont toutefois pas mis d'accord sur la réponse à donner à cette question. En réalité, la question touche à des problèmes fondamentaux, concernant notamment l'étendue et la forme du contrôle de la légalité des actes normatifs, et qui ont reçu des solutions divergentes dans les Etats membres.

5. Les participants au colloque estiment qu'en cas de doute, l'interprétation du droit national conformément à une directive, peut constituer un moyen, notamment pour donner un certain effet à une directive non transposée ou incorrectement transposée.

Ils sont toutefois d'avis que le droit communautaire ne saurait imposer une interprétation dans un sens déterminé d'une norme de droit national. Le juge ne devait donc pas être empêché de choisir entre, d'une part, l'interprétation "conforme" de la norme de droit national et, d'autre part, l'écartement de cette norme pour violation de la directive.

6. Déjà avant l'expiration du délai de transposition, une directive peut inspirer le juge national pour l'interprétation d'une disposition de droit national.

Les participants du colloque ont pris connaissance du fait que le Conseil d'Etat de Belgique vient de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, par laquelle il demande si, pendant le délai de transposition, des effets contraignants doivent être attribués à la directive. Sous réserve de la réponse de la Cour, les participants estiment que les Etats membres demeurent en principe libres jusqu'à

.../...

l'expiration du délai, mais qu'ils ne devraient pas prendre de mesures allant à l'encontre de la directive, si celles-ci font preuve d'un manque de "bonne foi", au sens de l'article 5 du Traité.

7. Les précisions que la Cour de justice vient d'apporter au principe de la responsabilité des Etats membres pour des dommages découlant de la non-transposition d'une directive, sont en mesure d'apporter une solution à un nombre de difficultés que rencontrent les juridictions internes de quelques Etats membres.

Toutefois, les conditions pour obtenir une réparation sont tellement strictes, qu'on peut se demander si la menace d'une réparation constitue un moyen effectif pour contraindre l'Etat membre à respecter ses obligations découlant d'une directive. En tout état de cause, ces conditions ne devraient pas former un obstacle à l'application de règles nationales plus généreuses pour les personnes lésées.

8. L'obligation pour les cours suprêmes de poser une question préjudicielle à la Cour de justice pourrait parfois être la cause d'un retard injustifié dans le déroulement de la procédure nationale. Spécialement quand il s'agit d'affaires urgentes, des dérogations à l'obligation précitée devaient être admises. Il serait également intéressant d'étudier la possibilité d'accorder à la Cour de justice la compétence de rendre un arrêt contenant une réponse provisoire.