

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Notre colloque avait comme sujet la transposition en droit interne de directives de l'Union européenne. Les discussions, sur base des rapports nationaux, ont donné lieu à un échange d'idées dont nous pourrions tous tirer profit. Elles ont permis d'affirmer que, si des divergences d'opinions se sont manifestées sur certaines questions particulières, il y a en général une grande uniformité de vues sur les aspects essentiels du statut juridique des directives.

Dans ce rapport de synthèse, je vais essayer de tirer certaines conclusions de nos travaux. Je les ai regroupées autour des trois phases qui concernent la "vie" d'une directive :

- 1) l'élaboration de la directive même;
- 2) le processus de transposition de la directive en normes de droit interne;
- 3) le contrôle, par le juge national, de la compatibilité du droit national avec la directive.

1. L'élaboration des directives.

On a fait remarquer que les directives devraient être élaborées avec un grand soin : il est évident qu'une directive bien rédigée est plus facile à transposer en droit interne et à interpréter qu'une directive défectueuse.

Pourtant, on a relevé que la rédaction des directives laisse trop souvent à désirer. Les rédacteurs semblent parfois être si contents d'être parvenus - enfin - à un

.../...

compromis, qu'ils ne se soucient plus beaucoup de l'aspect formel du texte. De toute façon, les textes utilisent souvent un langage qui les rend difficilement compréhensibles pour ceux qui n'en ont pas vécu la genèse. En outre, les traductions peuvent aggraver les problèmes ou en créer des nouveaux.

A part cela, on peut se demander si l'on tient suffisamment compte, au niveau de l'Union européenne, des problèmes que rencontreront les Etats membres lors de la transposition du texte en droit interne. A cet égard, les participants au colloque ont pris connaissance avec intérêt des mécanismes permettant aux parlements nationaux et même, en France, au Conseil d'Etat, d'intervenir déjà lors du stade préparatoire de la directive.

La suggestion a été faite de créer, au sein de l'Union européenne, un organe consultatif appelé à émettre des avis sur des projets de directive, portant notamment sur la cohérence et la clarté du texte.

2. Le processus de transposition de la directive en normes de droit interne.

Un problème qui se pose très régulièrement, est celui du respect du délai fixé pour la transposition d'une directive. Dans un grand nombre de cas, les Etats membres encourent un retard, ce qui les place dans un état de violation du droit communautaire et ce qui oblige les juges nationaux à trouver des solutions pour assurer aux justiciables une garantie minimale.

.../...

Les causes des retards sont très diverses :

1. Il y a, dans les Etats fédéraux, des problèmes liés à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités autonomes.
2. Ensuite, le processus parlementaire peut être lourd, trop lourd pour un exercice qui souvent ne laisse guère de marge de manoeuvre aux Etats membres. En fait, très souvent les législateurs accordent des habilitations au gouvernement. A ce sujet, l'attention a été attirée sur une loi italienne, qui impose au gouvernement de déposer chaque année un projet de "loi communautaire" devant le parlement, aux fins notamment d'obtenir l'habilitation pour mettre en oeuvre les directives explicitement mentionnées dans le projet. Un tel système semble un moyen pour prévenir certains conflits sur les limites de la compétence dont dispose le gouvernement pour transposer telle ou telle directive.
3. Une dernière cause de retard mentionnée pendant les débats, est l'obligation éventuelle de consulter différentes commissions consultatives nationales. A ce sujet, il a été suggéré de demander ces avis déjà dès la phase préparatoire des directives, par exemple aussitôt qu'une position commune est adoptée par le Conseil.

Nous avons appris des représentants de la Commission européenne que, lors de la phase de transposition, il y a souvent des contacts entre les administrations nationales compétentes et les services de la Commission, notamment aux fins d'obtenir un avis de ces services sur la voie que les autorités nationales entendent suivre. De telles

.../...

concertations paraissent être utiles pour éviter des problèmes, après l'adoption définitive du texte national.

Dans certains pays, le Conseil d'Etat donne des avis sur des projets de loi ou de règlement, y compris des projets de texte transposant une directive en droit interne. Cette constatation a donné lieu à un débat général sur le rôle consultatif des Conseils d'Etat. Certains participants se sont demandés si le maintien d'une telle compétence était compatible, non seulement avec le principe de la séparation des pouvoirs, mais également avec le principe de l'impartialité du juge. Sur ce dernier point, l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme mettant en cause le Conseil d'Etat luxembourgeois, a été mentionné plusieurs fois. D'autres participants, faisant partie d'un Conseil d'Etat qui donne des avis, ont souligné les mérites d'un tel système, qui contribue au respect de la "loi" au sens large, y compris du droit communautaire, à l'amélioration des textes normatifs et à la prévention de conflits.

Je suppose que ce n'est pas la première fois que ce débat a eu lieu au sein de cette conférence, et je suis sûr que le dernier mot n'a pas encore été dit.

Un dernier aspect concernant la transposition des directives en droit interne est le choix de la forme. On a constaté que les dispositions de la directive sont souvent adaptées au contexte juridique national. Toutefois, il arrive de plus en plus que les dispositions de la directive sont reproduites littéralement ou que le texte national y renvoie purement et simplement. Les différentes méthodes ont leurs avantages et inconvénients, et il me semble qu'on

.../...

n'est pas partisan d'une préférence systématique, généralement applicable dans tous les cas.

Enfin, nous avons eu ce matin encore une discussion très intéressante sur la directive concernant la protection des données à caractère personnel. Il en a résulté que si la directive laisse, à première vue, une certaine marge d'appréciation aux Etats membres, il pourrait en aller différemment en pratique. Cette constatation pourrait bien exercer une influence décisive sur le choix de la forme de la norme nationale et, bien sûr, également sur le contenu de celle-ci. Plus généralement, le cas - peut-être un peu exceptionnel - de cette directive a donné une idée concrète des difficultés qui peuvent surgir lors de la transposition de directives.

3. Le contrôle, par le juge national, de la compatibilité du droit national avec la directive.

Le respect des obligations découlant d'une directive est contrôlé en premier lieu par la Commission européenne, qui peut introduire contre l'Etat membre concerné une action en manquement devant la Cour de justice. On a toutefois exprimé des doutes au sujet de l'efficacité de ce système. Quoi qu'il en soit, il est apparu clairement aux débats qu'il incombe également aux juges nationaux, notamment aux tribunaux administratifs, de jouer un rôle important de "gardien" du respect du droit communautaire par les autorités nationales. Ils ne peuvent toutefois réellement jouer ce rôle que si les justiciables sont bien informés des droits qu'ils tirent du droit communautaire.

.../...

Il incombe en premier lieu au juge national d'appliquer les dispositions d'une directive ayant un effet direct - ou plutôt, un effet analogue - si, après l'expiration du délai, la directive n'a pas été transposée ou a été transposée incorrectement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, l'applicabilité directe dépend du caractère inconditionnel et suffisamment précis de la disposition en question. Certains participants se sont demandés si cette condition est pertinente quand il s'agit d'un recours dit "objectif", où c'est la légalité d'un acte qui est en cause. En droit interne, rien n'empêche de contrôler la compatibilité d'un acte avec une norme supérieure laissant une certaine marge d'appréciation à l'administration. La plupart des participants ne semblent toutefois pas être prêts pour favoriser une extension des critères posés par la Cour de justice. Le débat a démontré qu'on touche ici à des problèmes fondamentaux, notamment quant à l'étendue du contrôle judiciaire sur les actes administratifs, et que les systèmes juridiques sont à cet égard très divers. Peut-être ces problèmes plus généraux pourraient-ils faire l'objet d'un prochain colloque ?

La primauté du droit communautaire ne soulève plus guère de problèmes. Seule la question du conflit éventuel entre la Constitution et le droit communautaire ne semble pas recevoir une réponse uniforme. On a fait observer, toutefois, qu'un tel conflit ne saurait surgir, si l'on admet que le droit communautaire ne s'applique que dans les affaires relevant de la compétence de l'Union européenne, et que la Constitution ne s'applique que dans les affaires relevant de la compétence des Etats membres.

.../...

En ce qui concerne l'exclusion de l'irrévocabilité d'une directive à l'encontre d'un particulier - principe qui, en soi, n'a pas été contesté, on a soulevé la question de savoir si un acte administratif, conférant des droits à un particulier, pouvait être annulé, à la requête d'un autre particulier, pour violation d'une directive. Selon certains, l'effet de l'annulation à l'égard du tiers bénéficiaire ne serait qu'un effet indirect, de sorte que le cas ne serait pas couvert par la règle de l'exclusion; selon d'autres, l'annulation constituerait une application indirecte à l'encontre d'un particulier, en violation de la règle précitée. Sur ce point, les débats n'ont pas permis de dégager un consensus.

Une autre méthode pour donner un certain effet à une directive, est celle qui consiste à interpréter le droit national à la lumière du texte et de la finalité de la directive. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le juge national est tenu d'agir de la sorte, "dans toute la mesure du possible".

Les débats ont montré que l'étendue de cette obligation pose problème. Il est clair que le juge ne saurait interpréter le texte national dans le sens de la directive que si ce texte s'y prête. Mais si le texte est vraiment ambigu, le juge doit-il vraiment préférer "sauver" le texte, en l'interprétant dans un sens qui est conforme à la directive ? Pourquoi ne pourrait-il pas préférer invalider le texte national, pour violation de la directive, et appliquer directement les dispositions de la directive ? Les débats semblent indiquer qu'il pourrait s'agir ici d'une question de "politique judiciaire", et que la règle de l'interprétation "conforme" ne lie peut-être pas juridique-

.../...

ment le juge. Après tout, il s'agit de l'interprétation d'un texte national, et on voit difficilement comment le droit communautaire pourrait imposer, dans ce domaine, au juge une interprétation dans un sens déterminé.

Si les dispositions d'une directive peuvent, sans conteste, inspirer le juge lorsqu'il cherche l'interprétation à donner à une disposition de droit interne, il n'y a aucune objection à ce qu'il tienne compte de la directive même avant l'expiration du délai de transposition. On a vu une certaine divergence d'opinions quant à la question de savoir s'il faut aller plus loin, et déduire, à ce stade, certains effets contraignants de la directive, par exemple un effet "standstill". Peut-être pourrait-on trouver une solution intermédiaire qui consisterait à dire qu'il ne faut en général pas aller jusqu'à considérer qu'une obligation juridique est imposée aux Etats membres, mais qu'il peut y avoir des circonstances particulières qui font que l'Etat n'agit pas en "bonne foi", comme exigé par l'article 5 du Traité, quand il prend pendant le délai d'expiration, des mesures allant à l'encontre de la directive.

Il sera intéressant de connaître la réponse que la Cour de justice donnera à une question préjudicielle à cet égard, posée il y a deux semaines par le Conseil d'Etat belge.

Enfin, la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat membre pour des dommages découlant de la non-transposition d'une directive, constitue encore un moyen pour sanctionner l'absence de respect des obligations découlant de la directive. A cet égard, on a pris connaissance des précisions que la Cour de justice vient d'apporter au

.../...

systeme qu'il a développé depuis quelques années. En général, il y a eu une réaction favorable à l'idée que les actes ou les omissions d'une autorité législative ou administrative, disposant d'une large marge d'appréciation, doivent être appréciés selon le critère de la faute caractérisée. On s'est toutefois rendu compte de ce que 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. De toute façon, les conditions retenues par la Cour de justice ne devraient pas faire obstacle à l'application de règles plus souples, dans les Etats membres où le régime de la responsabilité civile des pouvoirs publics le prévoit.

Le rôle du juge national, quant au contrôle de la conformité du droit national avec le droit communautaire, a encore permis un échange de vues sur le mécanisme des questions préjudicielles, spécialement sur l'obligation pour les cours suprêmes de poser de telles questions. De différents côtés a été exprimée l'opinion que cette obligation ne devrait pas exister dès lors que l'affaire devant la juridiction nationale était urgente. On s'est également demandé s'il ne pouvait pas être utile d'accorder à la Cour de justice la compétence de donner des réponses provisoires dans des affaires urgentes, et si les critères posés par la Cour de justice pour pouvoir parler d'un "acte clair", n'étaient pas trop sévères.

* * *

.../...

Lors des débats, différents intervenants ont donné des exemples concrets, tirés de la jurisprudence de leur juridiction. Il est apparu que les décisions nationales peuvent guider des juridictions d'autres pays ou, du moins, les inspirer. Il n'était donc pas étonnant d'entendre la suggestion qu'un système soit prévu pour permettre une distribution systématique de nos arrêts en matière de droit communautaire. Il y a là, sans doute, matière à réflexion pour le comité exécutif !

Paul LEMMENS.
24.04.1996