

Séance n° 7 : Les directives européennes (leur réception par le JA)

- I - Quelle est la spécificité des directives européennes (en tant que catégorie de normes) ?
- II - Quelle est la place des directives européennes parmi les sources de légalité administratives ?
- III - Quelles sont les conditions dans lesquelles il est possible d'invoquer une directive européenne à l'occasion d'un procès devant le juge administratif ?

Articles

- Paul Cassia, « L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu », *RFDA* 2002, p. 20 et s.
- Denys Simon, *La directive européenne*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1997.
- Bernard Stirn, « Le Conseil d'Etat et l'ordre juridique européen », Discours, Grenoble 9 octobre 2014
<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-et-l-ordre-juridique-europeen>

A lire dans le GAJA :

- CE Ass., 3 février 1989, *Alitalia*.
- CE Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor*.
- CE Ass., 30 octobre 2009, *Mme Perreux*.

Document n° 1 : CE Ass., 28 février 1992, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France*.

Document n° 2 : CE Ass., 17 juin 2015, *Société LCI*.

Document n° 3 : CE, 7 mars 2018, *Association Alerta nuisances aériennes et autres*.

Rappels :

- Distinction droit originaire / droit dérivé
- Droit originaire : traité CECA du 18 avril 1951, Traité de Rome du 25 mars 1957 pour la CEE et traité Euratom, traité de Maastricht de 1992, traité d'Amsterdam de 1997, Traité de Nice en 2001, grande réforme avec le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 (TFUE et TUE / CJUE)
- Valeur du droit originaire :
 - Prime sur les lois (CE, 20 oct. 1989, Nicolo)
 - Infériorité par rapport à la Constitution (CE, 30 oct. 1998, Sarran Levacher et autres ; CE, 3 déc. 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres, DC du 19 novembre 2004).
- Définition du droit dérivé: droit produit par les institutions européennes créées par les traités européens (Commission européenne, Conseil des Ministres européens, Parlement européen et CJUE).
- Les différents types d'actes de droit dérivé :
 - Art. 288 : cinq types d'actes peuvent être adoptés par les institutions européennes
 - **Les règlements** : portée générale, obligatoire dans tous ses éléments, directement applicable dans tous les EM
 - Le JA accepte de contrôler la conformité de la loi avec les règlements (CE, 24 sept. 1990, Boisdet)
 - Les directives : obligatoire quant aux résultats à atteindre, libre choix des EM pour parvenir au résultat
 - Le JA accepte de contrôler la conformité de la loi avec les directives (CE, ass., 28 février 1992, S.A. Rothmans).
 - Décisions : obligatoires dans tous ses éléments, sauf si elles visent des destinataires particuliers elle ne concerne qu'eux
 - Les recommandations et avis : ils ne lient pas

I - Quelle est la spécificité des directives européennes (en tant que catégorie de normes) ?

- La directive doit faire l'objet d'une transposition.
- Par principe elle n'est donc pas d'effet direct et doit faire l'objet d'une transposition dans l'ordre interne pour pouvoir être appliquée.

OBLIGATION DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

- Il existe une **obligation de transposer** les directives (article 288 du TFUE et 88-1 de la Constitution).
- Il s'agit d'une **exigence constitutionnelle** affirmée par la Décision su 10 juin 2004 du Conseil constitutionnel
- Un Etat qui ne transpose pas les directives est tenu de **réparer les dommages** découlant de la non transposition de la directive. CJCE 1991 Francovitch
-

OBLIGATION DE RESPECTER LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

- La responsabilité pour faute de l'Etat peut être engagée si l'Etat, si le législateur ne se conforme pas aux engagements internationaux (**CE, ass. 2007, Gardiedieu**)
- A partir de la publication ou de la notification : la directive produit des effets, mais il faut distinguer deux périodes :
 - **Période antérieure à l'expiration du délai de transposition** : (CE, 10 janvier 2001, France Nature environnement, n° 217237) : interdiction d'édition de mesures nationales sérieusement contraires aux objectifs de la directive
 - **Période post délai d'expiration** :
 - Obligation d'**abroger/(attention distinction avec le retrait)** les actes réglementaires contraires à une directive non transposée si une demande a été adressée à l'administration en ce sens et ce, sans conditions de délais : **CE, ass. 1989, Compagnie Alitalia**
 - A fortiori, **interdiction d'adopter des dispositions réglementaires nouvelles incompatibles** avec la directive (**CE, 7 déc. 1984, Féd. fr. Des soc. De protection de la nature**).

Comment attaquer un règlement contraire à une directive ? Soit il est possible d'attaquer directement l'acte réglementaire dans un délai de deux mois suivant son entrée en vigueur, au gré d'un recours pour excès de pouvoir. Soit il est possible d'attaquer indirectement l'acte s'il le délai de recours est dépassé.

Comment attaquer indirectement un acte réglementaire ? (Dans les deux cas, l'acte réglementaire illégal n'est pas abroger).

- Demander l'annulation d'un acte auprès de l'autorité ayant édicté l'acte et exercer un recours contre le refus d'abroger cet acte.
- L'exception d'illégalité : exercer un recours contre la décision (individuelle) qui a été prise sur la base de l'acte illégal.

Deux possibilités pour attaquer un règlement contraire :

Zoom sur la décision : CE. Ass., 1989 Alitalia (au GAJA) :

- Faits : on a eu un décret relatif à la TVA, puis une directive un peu plus tard, puis un décret en 1983 qui prévoyait que l'administration devait abroger un règlement illégal du fait d'un changement de circonstance ou depuis sa signature, or cette position était contraire à la JP du CE.
- Dans cette décision, le Conseil d'Etat rappelle que les directives lient les Etats quant aux résultats à atteindre, et que si les autorités restent compétentes de la forme à donner pour l'exécution de la directive
 - « *Ces autorités ne peuvent légalement, APRES l'expiration des délais impartis, ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient plus compatibles avec les objectifs définis par les directives, ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs* »

- Avant l'arrêt Compagnie Alitalia, on a eu l'**arrêt Despujol en 1930** dans lequel le CE a retenu que : « *Il appartient à tout intéressé, dans le cas où les circonstances qui ont pu motiver légalement un arrêté municipal ont disparu, de saisir à toute époque le maire d'une demande tendant à la modification ou à la suppression du règlement et de se pourvoir ensuite contre le refus ou le silence du maire devant le Conseil d'Etat, - mais s'il entend former un recours direct en annulation du règlement lui-même, il doit présenter ce recours dans le délai de deux mois à partir de la publication, soit de l'arrêté attaqué, soit de la loi qui serait venue ultérieurement créer une situation juridique nouvelle »* »
- Toutefois, cela ne réglait pas la question de l'abrogation d'un acte illégal dès sa signature
- Le CE avait retenu que l'exception d'illégalité est perpétuelle dans un arrêt (CE, 1902, Avezard) mais à la suite d'un recours fondé sur une exception d'illégalité, il n'y a qu'une simple déclaration d'illégalité, l'acte subsiste
- avant l'arrêt Alitalia, le CE avait retenu que l'administration devait s'abstenir d'appliquer un règlement illégal dans la décision (**CE Sect., 14 nov. 1958, Ponard**).
- Mais avait retenu, dans un arrêt (**CE, 1959 Coopérative laitière de Belfort**) que l'administration n'était pas tenue d'abroger un règlement illégal au delà du délai de recours initial
- De la l'intérêt de reconnaître le droit des administrés d'en demander l'abrogation
- Dans cette décision, le Conseil d'Etat fait de ce décret un principe (et non pas un PGD)
- Attention : il s'agit bien d'une obligation de déférer à une abrogation et non pas un retrait (autrement dit : la suppression vaut uniquement pour l'avenir elle n'est pas rétroactive)
- Cela est possible sans considération de délais
- Maintenant, cette JP est consacrée à l'**article 243-2 du CRPA** depuis le 23 octobre 2015

- Sur les suites de l'arrêt :

- limites des moyens pouvant être invoqués lors d'une exception d'illégalité : sont seulement inviolables les vices de légalité interne (« légalité des règles, compétence de l'auteur»)
- Selon les types d'actes :
 - La loi : il appartient aux autorités nationales d'écartier l'application des dispositions même législatives qui méconnaissent le droit communautaire (**Sect. 3 décembre 1999 Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et autres n°s 1966622 200124 au Rec. p. 380**),
 - Les décisions individuelles non créatrices de droits : **CE, Sect., 30 nov. 1990, Association Les Verts** (car les droits acquis ne peuvent pas être remis en cause **CE, 30 juin 2006, Sté Neuf Télécom**).

II - Quelle est la place des directives européennes parmi les sources de légalité administratives ?

- Selon la CJCE : l'entièreté du DUE prime sur le droit des Etats membres : **CJCE, Costa contre Enel 15 juillet 1964**) y compris sur les dispositions constitutionnelles des EM, (**CJCE 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft**).
- Mais position différente adoptée par l'Etat français :
- Primauté du droit de l'UE sur les lois nationales sur le fondement de l'article 55 de la Constitution, que les lois soient postérieures ou antérieures à l'adoption de l'acte de l'union européenne, le juge observe la conventionnalité dans les deux cas : **CE, 20 oct. 1989, Nicolo** (ce qu'il refusait de faire auparavant : **CE, 1968, Syndicat général des fabricants de semoule**).

Ainsi il accepte de contrôler la compatibilité des lois par rapport au DUE :

- loi/traité : **Nicolo 1989**
- Contrôle de la comptabilité d'une loi par rapport à une directive : le JA accepte de contrôler la conformité de la loi avec les directives (**CE, ass., 28 février 1992, S.A. Rothmans**).
- Loi/réglement : (**CE, 24 septembre 1990, Boisdet**)

Quid du contrôle d'une loi par rapport à un acte législatif de transposition d'une directive ?

- Le juge administratif ne peut pas annuler une loi !
- Il peut être saisi d'un acte administratif pris sur le fondement d'une loi, qui elle, serait inconstitutionnelle car contraire aux engagements européens, et notamment à la loi de transposition d'une directive. Dans ce cas, le requérant invoque ce qu'on appelle une exception d'inconstitutionnalité.
- Pour rappel le Conseil d'Etat accepte d'observer la conventionnalité des lois, même si elles sont postérieures au Traité. Il peut donc annuler un acte réglementaire pris sur le fondement d'une loi inconstitutionnelle, même si cette loi est postérieure à l'adoption de la norme internationale ou de la norme de l'UE (ex : une directive).
- Le juge observe donc directement la conventionnalité de la loi au regard de la directive et non au regard de l'acte législatif de transposition. (En réalité, c'est ce qu'il se passe dans la décision Rothmans).

CE, ass., 28 février 1992, S.A. Rothmans :

Loi française du 24 mai 1976 qui confère à l'Etat le pouvoir de fixer le prix de vente du tabac
Une directive du 19 décembre 1972 qui indique que les fabricants et importateurs déterminent librement les prix maxima de vente avec un tempérament posé par la directement sur le contrôle des prix
Annule le décret du 31 décembre 1976, car dépourvu de base légale car pris sur le fondement d'une loi contraire à une directive

CE, Ass., 17 juin 2015, Société LCI

- Loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication
- Décision du CSA du 10 juin 2003 prise sur le fondement de l'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 autorise l'utilisation d'une ressource radioélectrique et prévoit que le financement fait appel aux usagers, l'autorisation est prorogée par une décision du 15 janvier 2012
- Demande faite par TF1 sur le fondement de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986
- Rejet de la demande par le CSA par une décision du 29 juillet 2014
- moyen en défense : l'article 42-3 serait incompatible avec le droit de l'UE (objectifs de la directive 2002)
- Le CSA n'était pas en situation de compétence liée : même les API sont en théorie tenue de ne pas appliquer une loi inconstitutionnelle et donc d'écartier un pouvoir qu'elle tire d'un acte inconstitutionnel. Elle est tenue de ne pas prendre un acte qui serait contraire aux engagements internationaux. En l'occurrence ce n'est pas le cas.
- Le CE fait sa propre interprétation.

CE, 7 mars 2018, Association Alerta nuisances aériennes et autres :

- Plusieurs associations ont demandé aux Ministres d'adopter des mesures réglementaires de transposition des directives
- Rejet implicite de cette demande
- Les associations demandent l'annulation de ce rejet
- Directive du 25 juin 2002 dont le délai de transposition expire le 18 juillet 2004
- **Commentaire :** le refus de transposition d'une directive par l'autorité administrative est une décision susceptible de REP car il existe une obligation de transposer une directive. Le juge observe d'abord si l'autorité est compétente, si l'autorité n'est pas compétente pour adopter les mesures de transposition alors le refus est légal, sinon il regarde dans un deuxième temps si les mesures n'ont pas déjà été transposées par les textes législatives et réglementaires en vigueur. Pour observer la légalité du refus, le juge se place au jour auquel il se prononce (donc si adoption d'un acte de transposition entre le jour où le refus a été opposé et le jour où le recours est introduit), le recours sera devenu sans objet, et sera rejeté.

Inférieure à la Constitution :

- Infériorité par rapport à la Constitution (**CE, 30 oct. 1998, Sarran Levacher et autres ; CE, 3 déc. 2001**, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres, DC du 19 novembre 2004).
- Dans une DC du 27 juillet 2006, le CC a précisé que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France sauf à ce que le constituant y ait consenti
 - AMBIGUITÉ entre l'article 55 de la Constitution et l'article 88-1 de la Constitution : Le JA peut contrôler indirectement la constitutionnalité d'un acte de transposition d'une directive (**CE, ass. 8 fév. 2007, sté Arcelor**) :
 - Dans le cas où le juge fait face à une transposition de dispositions précises et inconditionnelles et où il y a un principe similaire en droit de l'UE à celui supposé méconnu en droit constitutionnel français : il va rechercher un principe de droit similaire à celui connu en droit constitutionnel français dans le droit européen. Le juge fait un contrôle de constitutionnalité particulier.
 - Ensuite le juge a le choix :
 - soit il opère un renvoi préjudiciel auprès du juge communautaire pour qu'il juge de la légalité de la directive transposée au regard du principe de droit communautaire
 - soit pas de difficulté sérieuses : et le juge administratif écarte le moyen
 - Inversement si : pas de principe similaire en droit de l'UE ni de dispositions précises et inconditionnelles alors le juge fait un contrôle normal

III - Quelles sont les conditions dans lesquelles il est possible d'invoquer une directive européenne à l'occasion d'un procès devant le juge administratif ?

EFFET DIRECT DES DIRECTIVES A L EXPIRATION DU DELAI DE TRANSPOSITION :

- Invocabilité du droit originaire : peuvent être invoquées directement devant les juridictions si les dispositions sont d'effet direct :
 - sont claires, précises et inconditionnelles (pas besoin de transposition) selon l'arrêt **CJCE, 5 fév. 1963 Van Gend en Loos** : (pose une présomption d'effet direct de tout e droit de l'UE si dispositions, claires, inconditionnelles et précises)
 - Et selon le CE si elles produisent des effets à l'égard des ressortissants des Etats signataires (**CE, 10 février 1967, Sté des établissements Petitjean**)
- Invocabilité du droit dérivé :
 - **Concernant les directives** : la CJCE, a adopté une solution pour éviter tout vide juridique résultant de l'absence de transposition d'une directive, ainsi, selon la CJCE, les directives sont d'effet direct à l'issue du délai de transposition si elles sont claires, précises et inconditionnelles (CJCE, 4 décembre 1974, Van Duyn),
 - Parachèvement de cette position en droit interne avec la décision **CE, ass. 30 oct. 2009, Mme Perreux** : le Conseil d'Etat opère un revirement de JP par rapport à **CE, 1978, Ministre de l'intérieur Cohn-Bendit**. Désormais les directives claires, précises et inconditionnelles sont directement inviolables, à l'issue du délai de transposition même si elles n'ont pas été transposées.
 - **Attention, le délai de transposition doit être écoulé : avant la fin du délai de transposition, la directive n'est pas directement invocable si elle n'a pas encore été transposée.**

CE, 30 oct. 2009, Mme Perreux (site du CE).

- Mme Perreux, magistrate judiciaire, contestait le refus du garde des sceaux de la nommer à un poste auquel elle s'était portée candidate. Soutenant avoir été victime d'une discrimination liée à son appartenance syndicale, elle invoquait le bénéfice de règles relatives à la charge de la preuve en matière de discrimination professionnelle fixées par une directive qui n'avait pas été transposée en dépit de l'expiration du délai prévu à cet effet,
- alors que le Conseil d'Etat estimait depuis longtemps qu'un justiciable ne pouvait invoquer, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel, le bénéfice des dispositions d'une directive européenne non transposée, alors même que le délai de transposition était expiré (CE, Assemblée, 22 décembre 1978, Ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit, n°11604).
- Le Conseil d'Etat avait déjà admis de longue date la possibilité de se prévaloir d'une directive contre toute mesure réglementaire en assurant la transposition (CE, 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature, n°s 41974 et a.). Cette possibilité avait même été ouverte de manière indirecte contre un acte individuel, à l'encontre duquel il était possible de se prévaloir de la contrariété de l'acte réglementaire constituant sa base légale à une directive dont il assurait la transposition (CE, 8 juillet 1991, Palazzi, n° 95461).
- C'est sous l'impulsion du commissaire du gouvernement Mathias Guyomar qu'on a admis cette invocabilité de substitution, qui conduit à exclure l'application du droit national contraire à la directive mais à lui substituer les dispositions claires et inconditionnelles et précises contenues dans la directive. Rien ne s'oppose à ce qu'un telle demande puisse être dirigée contre un acte administratif individuel.