

FICHE N°9 : DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROITS NATIONAUX

Le droit communautaire, droit autonome, s'intègre dans les ordres juridiques internes. Cette intégration a pour conséquences : l'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire et sa primauté sur le droit national. Ces principes permettent l'application uniforme du droit communautaire dans tous les Etats membres.

1. L'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire :

1.1. L'applicabilité immédiate du droit communautaire

L'application du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux exclut toute mesure de réception. Ainsi, les dispositions du droit communautaires pénètrent dans l'ordre juridique interne sans le secours d'aucune mesure d'introduction nationale.

En France, Etat moniste, l'applicabilité immédiate du droit communautaire n'a posé aucun problème. Le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel ont ainsi admis que les règlements communautaires avaient force obligatoire dès leur publication, sans aucune intervention des autorités nationales conformément à l'article 189 T.CE (nouvelle numérotation : art. 249 Amsterdam T.CE) (CE 22 décembre 1978, Syndicat des Hautes Graves de Bordeaux ; décisions 89 et 77-90 du 30 décembre 1977 du Conseil constitutionnel).

1.2. L'applicabilité directe du droit communautaire :

Le droit communautaire a un effet direct dans la mesure où il crée, dans le chef des particuliers des obligations et des droits qu'ils peuvent invoquer devant les autorités ou les juridictions nationales. Les sujets du droit communautaire sont donc non seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants conformément aux arrêts fondamentaux de la Cour de justice Van Gend en Loos (1963) et Costa contre ENEL (1964). Néanmoins, l'invocabilité du droit communautaires par les particuliers peut être soumise à certaines conditions selon les sources concernées. La Cour de justice a ainsi développé une véritable théorie de l'effet direct.

1.2.1. l'invocabilité des dispositions des traités communautaires :

Leur invocabilité n'est ni générale ni automatique. Pour pouvoir être directement invoquées, les dispositions concernées doivent remplir certaines conditions fixées par la C.J.C.E. (arrêt Van Gend en Loos) :

- ⇒ elles doivent être suffisamment claires et précises
- ⇒ elles doivent créer une obligation inconditionnelle (c'est à dire dont la mise en œuvre ne dépend pas de mesures complémentaires ou d'exécution adoptées par les Etats ou les autorités communautaires en vertu de leur pouvoir discrétionnaire)

Si les dispositions en cause remplissent ces conditions, les particuliers peuvent les invoquer non seulement à l'encontre d'une autorité publique (effet direct vertical), mais aussi à l'encontre d'un autre particulier (effet direct horizontal).

1.2.2. l'invocabilité des principes généraux de droit communautaire :

Ils peuvent être invoqués par les particuliers sans condition et dans tout type de litige horizontal ou vertical.

1.2.3. l'invocabilité des règlements communautaires :

Il est « obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre » (art. 249 CE, ex. art. 189). Il est donc toujours invocable devant les juridictions nationales qu'il s'agisse de relations verticales ou horizontales. Il existe toutefois une condition sous-entendue pour qu'il puisse légitimement être invoqué par et/ou contre les particuliers : il doit créer des droits ou des obligations à leur profit ou à leur encontre.

1.2.4. l'invocabilité des décisions communautaires :

Il faut distinguer selon qu'elles sont adressées aux Etats ou aux particuliers :

- ⇒ si elles sont adressées aux particuliers, elles sont, comme les règlements, toujours invocables devant les juridictions nationales tant à l'encontre d'une autorité publique qu'à l'encontre d'un autre particulier.
- ⇒ Si elles sont adressées aux Etats, leur invocabilité est soumise aux mêmes conditions que celles des directives communautaires (CJCE, 6 octobre 1970, Franz Grad, 9/70).

1.2.5. l'invocabilité des directives communautaires :

Elles ont pour seuls destinataires les Etats membres qui sont tenus de les transposer dans leurs ordres juridiques internes. En principe, ce ne sont donc pas les dispositions des directives qui sont directement invoquées par les particuliers devant les juridictions nationales, mais les mesures nationales de transposition. Toutefois, les particuliers peuvent se prévaloir directement devant le juge national des droits que leur confèrent les dispositions d'une directive non transposée ou mal transposée à condition que le contenu des dispositions concernées soit inconditionnel et suffisamment clair et précis (arrêt du 4 décembre 1974, Van duyn, 41/74). Si le droit national n'est pas conforme aux prescriptions de la directive invoquée, le juge interne écarte la disposition nationale non conforme et la remplace directement par la disposition de la directive (invocabilité d'exclusion) ; si aucune mesure de transposition n'a été prise, le juge interne applique directement les dispositions de la directive (invocabilité de substitution).

Néanmoins, l'effet direct reconnu aux directives par la Cour de justice est restreint : il ne peut être que vertical dans la mesure où les directives, en elles-mêmes, ne créent pas d'obligations vis à vis des particuliers. Elles ne peuvent donc être invoquées ni dans le cadre de litiges entre particuliers (absence d'effet horizontal : arrêts du 26 février 1986, Marshall et du 14 juillet 1994, Paola Facini Dori) ni par les autorités nationales contre un particulier (absence d'effet vertical inversé : arrêt du 5 avril 1979, Ratti, 148/78).

Si les dispositions d'une directive non transposée ou mal transposée sont dépourvues d'effet direct, le juge interne peut toujours essayer d'interpréter le droit national conformément au droit communautaire (principe de l'interprétation conforme).

Le Conseil d'Etat français, s'il reconnaît au justiciable le droit d'invoquer les dispositions d'un règlement communautaire à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif, refuse de reconnaître aux directives communautaires un effet direct. Ainsi, dans un arrêt de principe du 22 décembre 1978, Cohn-Bendit, le Conseil d'Etat français a considéré que les justiciables ne pouvaient pas invoquer les dispositions d'une directive non transposée à l'appui d'un recours en annulation intenté contre un acte administratif individuel. Ils peuvent seulement :

- ⇒ invoquer les dispositions d'une directive pour contester les mesures réglementaires nationales prises pour son application (arrêt du 28 septembre 1984, Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France) ou non (arrêt du 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature). Pour contester la légalité d'un acte individuel, les justiciables

peuvent donc soulever l'exception d'illégalité de l'acte réglementaire sur lequel il se fonde, si celui-ci n'est pas conforme à une directive (TA Lyon, 25 octobre 1979, Stasi).

⇒ Demander et obtenir le retrait de tout acte réglementaire non conforme à une directive (CE. 3 février 1989, Compagnie Alitalia)

La Haute juridiction française a néanmoins récemment infléchi sa position en annulant une décision individuelle d'imposition à la TVA jugée incompatible avec une directive non transposée au motif qu'elle était dépourvue de base légale, le code général des impôts n'ayant pas pris en compte les objectifs de la directive en cause (arrêt du 30 octobre 1996, SA cabinet Revert et Badelon).

Par contre, conformément à la jurisprudence communautaire, le Conseil d'Etat a jugé que l'Etat ne pouvait pas se prévaloir à l'encontre des particuliers des dispositions des directives communautaires qu'il n'a pas transposées dans son ordre juridique interne (arrêt du 23 juin 1995, SA Lilly France).

1.2.6. L'invocabilité des accords extérieurs :

Ils lient les institutions communautaires et les Etats membres. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, leurs dispositions peuvent donc être invoquées par les particuliers si elles sont claires et suffisamment précises et créent des obligations inconditionnelles à leur profit (arrêt Demirel du 30 septembre 1987, 12/86)

2. La primauté du droit communautaire

2.1. L'affirmation et l'étendue du principe :

L'applicabilité immédiate et directe du droit communautaire aux systèmes juridiques nationaux oblige les Etats membres à assurer dans leur ordre interne la primauté des normes communautaires sur leurs sources de droit. En l'absence d'une clause générale de supériorité du droit communautaire sur les droits nationaux dans les traités constitutifs, c'est la Cour de justice qui a posé le principe de primauté, en 1964, dans l'arrêt Costa contre ENEL, en se fondant sur une interprétation globale du système communautaire.

Le principe de primauté vaut pour l'ensemble des sources de droit communautaire et il s'applique à toutes les sources de droit interne. Un Etat ne peut donc pas invoquer une règle de son droit interne, même constitutionnelle, pour empêcher l'application d'une norme communautaire à condition, toutefois, que celle-ci soit entrée en vigueur. Il existe, néanmoins, une exception à la règle : les engagements internationaux des Etats membres antérieurs à leur appartenance communautaire (art. 307 CE, ex. art. 234 al. 1).

2.2. Les conséquences du principe de primauté :

C'est aux autorités nationales et notamment aux juges nationaux, qu'il appartient d'assurer la prévalence du droit communautaire en utilisant les moyens d'action dont ils disposent dans leurs ordres juridiques internes pour assurer le respect des règles nationales. Toutefois, le renvoi aux règles procédurales nationales avait pour effet de faire varier, d'un Etat à un autre, la mise en œuvre effective du principe de primauté. Dans l'intérêt d'une application uniforme du droit communautaire, La Cour de justice a donc été amenée à fixer progressivement les « règles du jeu », limitant, par là même, l'autonomie procédurale des droits nationaux :

⇒ les autorités nationales ne doivent pas appliquer les normes nationales incompatibles avec le droit communautaire (CJCE 13 juillet 1972, Commission contre Italie, 48/71). Dès lors, en cas d'incompatibilité entre un acte national et une disposition du droit communautaire invoquée devant lui par un particulier, le juge national est tenu de sa propre autorité d'écarter la disposition nationale incompatible (CJCE 9 mars 1978, Simmenthal, 106/77).

Une norme nationale est notamment jugée incompatible si elle ne peut pas être interprétée à la lumière du droit communautaire. Les autorités nationales sont donc tenues, avant de la laisser inappliquée, de rechercher si une telle interprétation n'est pas possible (C.J.C.E. 4 février 1988 Murphy, 157/86). L'obligation d'interprétation conforme permet de pallier l'absence

d'invocabilité directe de dispositions communautaires (CJCE 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89; 26 décembre 1993, Wagner Miret, C-3334/92). Un particulier peut ainsi bénéficier des droits que lui confère une directive non transposée.

- ⇒ Le juge national doit suspendre, sous certaines conditions, l'application d'une mesure nationale susceptible d'être jugée incompatible avec le droit communautaire. Le pouvoir de prononcer des sursis à exécution trouve son fondement dans le droit communautaire si le juge national ne détient pas une telle compétence en vertu du droit national (C.J.C.E. 19 juin 1990, Factortame, C-213/89 ; CJCE 21 février 1991, Zuckerfabrik, C-143/88). D'une manière générale, le juge peut ordonner des mesures provisoires pour modifier ou aménager des situations juridiques ou rapports de droit litigieux dans l'attente de la décision juridictionnelle définitive sur l'existence d'une violation du droit communautaire (CJCE, 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandels, C-465/93).
- ⇒ Les justiciables ont droit à un contrôle juridictionnel effectif : ils doivent pouvoir faire valoir par voie juridictionnelle les droits qu'ils tirent du droit communautaire et toute infraction des autorités nationales doit pouvoir être sanctionnée. Les exigences procédurales nationales ne doivent pas rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (CJCE 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82 et 15 mai 1986, Johnston, 222/84).
- ⇒ Les autorités nationales doivent effacer les conséquences dommageables résultant d'une violation du droit communautaire soit en remboursant les sommes irrégulièrement perçues (principe de la répétition de l'indu), soit en réparant les dommages causés (responsabilité de la puissance publique consacré par la Cour de justice dans l'arrêt Francovitch et Bonifaci du 19 novembre 1991, C-6/90 et C- 9/90)). Les conditions de mise en œuvre de ces principes ont fait l'objet d'un encadrement communautaire.
- ⇒ Les autorités nationales doivent veiller au respect du droit communautaire par les particuliers. Elles doivent sanctionner toute violation par des « sanctions efficaces, dissuasives et proportionnelles, comparables à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance comparable » (CJCE 2 février 1977, Amsterdam Bulb, 50/76, 21 septembre 1983 Deutsche Milchkontor, 205 à 215/82 et 10 juillet 1991 Hansen, C-326/88).

Contrairement à la Cour de cassation (arrêt du 24 mai 1975 « Société des Cafés J. Vabre »), le Conseil d'Etat français a refusé, pendant longtemps de reconnaître la primauté du droit communautaire sur une loi postérieures aux traités (arrêt du 1^{er} mars 1968 « Syndicat général des fabricants de semoules de France »; arrêt d'Assemblée du 22 octobre 1979 « Union démocratique du travail »). Puis, dans un premier temps, en se fondant sur l'article 55 de la Constitution, il a admis la supériorité des dispositions du Traité CE sur les lois nationales postérieures (arrêt d'Assemblée du 20 octobre 1989 « Nicolo »). Par la suite, il a étendu cette jurisprudence aux règlements et aux directives communautaires (arrêts « Boisdet » du 24 février 1990 pour les règlements et « SA Rothmans International France et Philip Morris » pour les directives).

L'application du principe d'interprétation conforme par les juridictions nationales françaises n'a pas posé de problème particulier (voir notamment pour un exemple très significatif : CE 22 décembre 1989 « Cercle militaire mixte de la caserne de Mortier »)

Le principe de la responsabilité extracontractuelle de l'Etat pour violation du droit communautaire est également appliqué en France. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat français a seulement retenu une responsabilité sans faute de l'Etat (CE, 23 mars 1984, Alivar). Cette jurisprudence a été abandonnée dans l'arrêt d'Assemblée « Société Arizona Tobacco Products et Philip Morris France » rendu le 28 février 1998 dans lequel la responsabilité de l'Etat est fondée sur l'illégalité de son comportement (non respect d'une directive). La Cour administrative d'appel de Paris est allée plus loin en admettant le principe d'une responsabilité pour faute (arrêt « Dangeville » du 1^{er} juillet 1992). La Cour de cassation appelée à statuer sur une question relative au fonctionnement du service public de la justice a également statué en ce sens, estimant que l'adoption par le garde des sceaux d'une circulaire incompatible avec un arrêt de la Cour de justice était une faute lourde engageant la responsabilité de l'Etat (arrêt « United distillers France et autres » rendu le 21 février 1995).