

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT	9
REMERCIEMENTS	11
PRÉFACE	13
AVANT-PROPOS	17
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	19
SOMMAIRE	25
INTRODUCTION	29
SECTION I. – PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUE	34
§ I. – La directive européenne, norme juridique	34
§ II. – L'instrument juridique	38
§ III. – Les autorités administratives nationales	39
SECTION II. – L'OBJET DE L'ÉTUDE	42
§ I. – Les traits fondamentaux de l'acte étudié	42
A. – L'obligation de résultat	42
B. – La liberté quant à la forme et aux moyens	46
C. – L'effet direct des directives	48
§ II. – Les questions principales de l'étude	54
SECTION III. – L'INTÉRÊT DE L'ÉTUDE	57

PARTIE I

LA DIRECTIVE, INSTRUMENT INVOCABLE PAR L'ADMINISTRATION AU SOUTIEN DES ACTES ADMINISTRATIFS

TITRE I

UNE INVOCABILITÉ DIRECTE LIMITÉE DES DIRECTIVES

CHAPITRE 1 – LES LIMITATIONS DÉCOULANT DES EFFETS JURIDIQUES DES DIRECTIVES	67
SECTION I. – UNE REDÉFINITION DE LA NORMATIVITÉ DE LA DIRECTIVE	68
§ I. – Les effets juridiques des directives dans les rapports entre l'Union européenne et les États membres	68
A. – La fragmentation processuelle et normative de la directive	69
1) La fragmentation du processus normatif de la directive	70
a) L'absence de portée générale de la directive dans l'ordre juridique européen	70
b) La compétence des États membres quant aux formes et aux moyens de la transposition	73
2) Une fragmentation des éléments constitutifs de la norme	75
a) L'effet obligatoire de l'objectif	76
b) Le libre choix de la forme et des moyens	78
B. – Le renforcement de l'effet contraignant de la directive	82
1) L'intensité normative de l'effet contraignant	82
a) Une approche rationae personae de l'effet contraignant	82
b) L'exclusion d'un effet optionnel des directives	86
2) L'effet contraignant de la directive, aligné sur l'effet d'autres actes juridiques de l'Union européenne	88
a) Un alignement soucieux de l'intégrité des effets du droit de l'Union	88

b) Un alignement occultant la fonction particulière de la directive	91
§ II. – Les effets juridiques des directives dans les rapports entre les États membres et les particuliers	95
A. – Une approche restrictive des effets juridiques internes des directives	96
1) Des limites imposées par l'exigence de transposition	96
a) La transposition conditionnant la normativité complète de la directive	96
b) Les mesures nationales d'exécution conditionnant les effets à l'égard des particuliers	102
2) Des limites relatives aux sujets des obligations et des droits	104
a) L'effet direct vertical	104
b) L'effet direct horizontal	106
B. – Une approche extensive des effets juridiques internes des directives	108
1) Les fonctions différentes de l'effet direct des directives	108
a) L'effet direct subjectif	109
b) L'effet direct objectif	111
2) L'abandon des restrictions imposées à l'invocabilité des directives	113
a) L'invocabilité des directives dissociée de l'effet direct	113
b) L'invocabilité affirmée avant l'expiration du délai de transposition	115
SECTION II. – UNE RÉAFFIRMATION DE L'EFFICACITÉ DE LA DIRECTIVE	118
§ I. – Un encadrement de la portée des obligations des États membres	119
A. – L'insuffisance d'une application partielle	120
1) Le respect partiel des objectifs	120
2) L'inexistence d'une activité comme motif de non-transposition	123
B. – L'impossible invocation de l'effet direct	126
1) Une obligation de transposition indépendante de l'effet direct	127
2) Une invocation contraire au ratio de l'effet direct	129

§ II. – Un encadrement du pouvoir discrétionnaire des États membres	132
A. – Des limitations générales du pouvoir discrétionnaire	133
1) La finalité de la directive	133
2) Le caractère détaillé de la directive	136
B. – Des limitations spécifiques du pouvoir discrétionnaire	138
1) La portée objective des règles	138
2) Les conditions inhérentes au champ de dérogations	140
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	143
CHAPITRE 2 – LES LIMITATIONS LIÉES À LA QUALITÉ DE L'ÉTAT EN TANT QU'« INVOCATEUR » DES DIRECTIVES	145
SECTION I. – LE PRINCIPE DE NON-INVOCABILITÉ DIRECTE DES DIRECTIVES NON TRANSPOSÉES CONSACRÉ PAR LA COUR DE JUSTICE	146
§ I. – Les fondements indirects de la non-invocabilité des directives	147
A. – Des arguments tirés de la nature juridique des directives	147
1) La ratio de l'effet direct des directives	148
2) La ratio de l'effet utile des directives	149
B. – Des arguments tirés de l'absence d'effet horizontal des directives	151
1) L'enjeu commun de l'exclusion des effets horizontal et descendant	152
2) L'effet vertical descendant, une question distincte de l'effet horizontal	153
§ II. – Une position adaptée aux particularités de l'effet descendant	155
A. – L'inopposabilité des obligations tirées de la directive aux particuliers	155
1) La répartition des compétences au sein de l'Union européenne	155
a) Un rapprochement admissible entre directives et règlements	156
b) Un rapprochement inadmissible entre le pouvoir de directive et le pouvoir réglementaire de l'Union	158
2) La jurisprudence européenne en matière pénale	161
B. – Le principe d'estoppel	163

1) Une conséquence de l'effet direct	164
2) Une manifestation des obligations liant les États	168
SECTION II. – L'INTERDICTION D'INVOCABILITÉ DIRECTE DES DIRECTIVES NON TRANSPOSÉES NUANCÉE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF	171
§ I. – Une invocabilité de substitution des directives exclue	172
A. – Un alignement parfait du Conseil d'État français sur la jurisprudence européenne	172
1) Une conception restrictive des effets juridiques des directives retenue par le juge administratif	173
2) Une approche constructive quant aux fondements excluant l'effet direct inversé	180
B. – Un alignement imparfait des juridictions administratives inférieures sur la jurisprudence européenne	187
§ II. – Une invocabilité de substitution des directives conditionnée	192
A. – Les problèmes résultant d'une approche absolue	192
1) La responsabilité de l'État pour violation d'une directive	193
2) Le vide juridique dans l'action administrative	198
B. – Une mise en lumière des conditions d'une invocabilité de substitution	204
1) Une invocabilité de substitution au profit des particuliers	205
2) Une invocabilité conditionnée par l'effet direct et les principes généraux du droit	211
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	219
CONCLUSION DU PREMIER TITRE	221

TITRE II

UNE INVOCABILITÉ INDIRECTE AMPLIFIÉE DES DIRECTIVES

CHAPITRE 1 – L'OPPOSABILITÉ DES OBJECTIFS NON RÉALISÉS FONDÉE SUR LA PRIMAUTÉ	227
SECTION I. – UNE OPPOSABILITÉ AUX FINS D'UNE INTERPRÉTATION CONFORME DU DROIT NATIONAL	228

§ I. – L’invocabilité de l’interprétation conforme consacrée par la Cour de justice	229
A. – La directive, norme de référence pour l’interprétation du droit national	229
1) Les fondements du recours à la méthode d’interprétation conforme	229
2) Les circonstances justifiant le recours à la méthode d’interprétation conforme	233
1) L’interprétation des actes nationaux contradictoires à la lumière des directives sans effet direct	236
2) L’interprétation conforme des actes non transposant une directive	239
§ II. – Un pouvoir d’interprétation conforme reconnu à l’administration par le juge administratif	243
A. – Un pouvoir d’interprétation conforme visant à la neutralisation d’une loi incompatible	243
1) L’invocabilité d’interprétation conforme d’une disposition législative	244
2) L’invocabilité d’interprétation conforme du silence législatif	247
B. – Un pouvoir conditionné d’interprétation conforme de l’administration	249
1) Le contrôle juridictionnel du pouvoir d’interprétation conforme	249
2) Les limites inhérentes à l’idée d’une interprétation administrative	252
SECTION II. – UNE OPPOSABILITÉ DES DIRECTIVES AUX FINS D’EXCLUSION DU DROIT NATIONAL	254
§ I. – La conception large de l’invocabilité d’exclusion adoptée par la Cour de justice	255
A. – La dissociation contestée entre le concept de l’effet direct et de la notion d’invocabilité	255
1) Une jurisprudence ambivalente quant à la distinction entre invocabilité de substitution et invocabilité d’exclusion	256
2) Une consécration explicite de la dissociation entre effet direct et invocabilité d’exclusion	257
B. – La fonction objective de la directive	261
1) L’invocation des obligations prévues par la directive	261

2) Le contrôle des limites du pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres	263
§ II. – La consécration dynamique d'un pouvoir d'exclusion de l'administration par le Conseil d'État français	265
A. – Un pouvoir d'exclusion conditionné	266
1) Un pouvoir exercé au nom du respect de la légalité européenne	266
2) Un pouvoir exercé après l'identification d'un conflit entre la norme nationale et la directive	268
B. – Un pouvoir d'exclusion du pouvoir réglementaire adapté aux exigences de la primauté	273
1) Une évaluation du pouvoir d'exclusion au regard de la jurisprudence administrative sur l'invocabilité d'exclusion	273
2) Une évaluation du pouvoir d'exclusion au regard des particularités du pouvoir réglementaire détenu par l'administration	275
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	283
CHAPITRE 2 – L'INOPPOSABILITÉ DES OBLIGATIONS NON TRANSPOSÉES, AU BÉNÉFICE DES DROITS DES JUSTICIABLES	285
SECTION I. – UNE APPLICATION RIGIDE DES LIMITES À L'INVOCABILITÉ INDIRECTE EN DROIT PÉNAL	286
§ I. – La source des limitations : les principes généraux du droit de l'Union européenne	286
A. – Le principe de la sécurité juridique, une limite de nature générale	287
1) La sécurité juridique, obstacle à la création d'obligations imprévisibles	288
2) La sécurité juridique, obstacle à l'interprétation <i>contra legem</i>	291
B. – Le principe de légalité des délits et des peines, une limite propre au droit pénal	296
1) La non-rétroactivité de la loi pénale	297
2) Une articulation délicate entre la primauté et la rétroactivité <i>in mitius</i>	299
§ II. – L'objet des limitations : la responsabilité pénale des prévenus	305

A. – Linopposabilité des obligations résultant de l'interprétation conforme	305
1) Une limite commune à l'invocabilité directe et indirecte des directives non transposées	306
2) Une interprétation restrictive de la jurisprudence en matière pénale	309
B. – Linopposabilité absolue des obligations de nature pénale	312
1) L'interdiction de déterminer la responsabilité pénale sur le fondement d'une invocabilité indirecte des directives	313
2) L'interdiction d'aggraver la responsabilité pénale sur le fondement d'une invocabilité indirecte des directives	317
SECTION II. – UNE APPLICATION TEMPÉRÉE DES LIMITES À L'INVOCABILITÉ INDIRECTE DES DIRECTIVES EN DEHORS DU DROIT PÉNAL	320
§ I. – La portée restreinte des principes généraux du droit dans les litiges horizontaux	321
A. – La distinction nécessaire entre droit pénal et droit civil ...	321
1) La spécificité des litiges verticaux en matière pénale	322
2) Les effets extensifs de l'interprétation conforme dans les litiges horizontaux	324
B. – La création admissible d'obligations civiles « négatives »	327
1) La force relative du principe de la sécurité juridique	327
2) La force relative du principe de non-rétroactivité	332
§ II. – Le degré d'influence variable des principes généraux du droit sur l'invocabilité indirecte des directives en droit administratif	334
A. – La mise en balance des principes généraux du droit et de la modification de la situation juridique des administrés.....	335
1) L'approche doctrinale : une influence appréciée <i>ad hoc</i>	335
2) L'approche jurisprudentielle : une invocabilité indirecte au détriment des particuliers	339
B. – Le rôle subsidiaire du principe d'estoppel en tant que limite à l'invocabilité indirecte des directives	342
1) L'estoppel, remède au rapprochement entre les effets de l'invocabilité directe et indirecte des directives	342

2) L'estoppel, obstacle à l'opposabilité indirecte des obligations non transposées par l'administration	346
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	351
CONCLUSION DU SECOND TITRE	353

CONCLUSION DE LA PARTIE I

PARTIE II

LA DIRECTIVE, INSTRUMENT APPLICABLE PAR L'ADMINISTRATION EN VUE DE L'EXCLUSION DES ACTES NATIONAUX INCOMPATIBLES

TITRE I

LE RESPECT DES DIRECTIVES, SOURCE D'OBLIGATIONS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE 1 – LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES NATIONALES, SUJET DES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LES DIRECTIVES	363
SECTION I. – LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES NATIONALES, NOTION AUTONOME EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	363
§ I. – Le critère organique, inadapté à la fonction d'exécution des directives	364
A. – Un critère insuffisant au regard du champ d'application étendu des directives	364
1) Les objectifs des directives, peu tributaires du partage « public-privé »	364
2) La terminologie des directives, peu révélatrice de la nature et de la fonction des organes compétents	368
B. – Un critère mis en cause par les conceptions nationales de l'Administration	374
1) Des conceptions nationales permettant l'identification de l'État membre <i>stricto sensu</i>	374
2) Des conceptions nationales sapant l'uniformité de la notion d'administration	377

§ II. – Le critère fonctionnel, garantissant l'applicabilité maximale des directives	380
A. – Un critère assurant le traitement unitaire de l'action administrative	380
1) Un critère reposant sur le dédoublement fonctionnel de l'administration	380
2) Un critère étendant l'obligation de respecter les directives aux organismes privés	384
B. – Un critère déduit des définitions juridiques prévues par les directives	387
1) L'autorité publique, une notion fonctionnelle extensive	387
2) L'autorité administrative, une notion saisie par renvoi aux fonctions administratives	389
SECTION II. – LA RECONNAISSANCE DU CARACTÈRE OBLIGATOIRE DES DIRECTIVES À L'ÉGARD DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES	392
§ I. – Le caractère obligatoire de la directive à l'égard des personnes publiques	392
A. – Les autorités investies du pouvoir exécutif, destinataires des directives	392
1) Les fondements juridiques de la soumission des autorités administratives aux directives	393
2) Les autorités administratives centrales participant à la mise en œuvre des directives	397
B. – Les autorités administratives territoriales, sujets particuliers des directives	401
1) Une soumission des autorités territoriales aux obligations en fonction de la répartition interne des compétences	402
2) Une soumission prétorienne des autorités territoriales aux directives	405
§ II. – Le caractère obligatoire à l'égard des personnes privées participant à l'action administrative	410
A. – L'opposabilité des directives par les particuliers à l'égard des personnes privées	410
1) Une opposabilité dépendant de l'identification de critères alternatifs	411
2) Une opposabilité indépendante du domaine d'activité des personnes privées	415

B. – L’opposabilité des directives par l’État à l’égard des personnes privées	418
1) Un critère global : la juxtaposition entre l’action administrative et l’action des particuliers	418
2) Une finalité particulière : effacer les conséquences illicites du non-respect des directives	421
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	425
CHAPITRE 2 – LES OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LES DIRECTIVES, PARAMÈTRES DE LÉGALITÉ DE L’ACTION ADMINISTRATIVE	427
SECTION I. – LES OBLIGATIONS VISANT À PRÉVENIR L’INEXÉCUTION DES DIRECTIVES	428
§ I. – Une obligation de mise en œuvre normative par les autorités administratives	429
A. – Une obligation formelle de mise en œuvre des directives	429
1) Les modalités d’une transposition réglementaire et administrative	429
2) Les modalités de transposition : souples en apparence, strictes en pratique	432
B. – Une obligation substantielle de mise en œuvre des directives	439
1) Les paramètres d’une transposition complète	439
2) Les paramètres d’une transposition correcte et effective	441
§ II. – Une légère atténuation des obligations liées à la mise en œuvre des directives	443
A. – Une atténuation des obligations en fonction du pouvoir discrétionnaire des États membres	443
1) Le pouvoir discrétionnaire des États membres, fonction du degré d’harmonisation	444
a) Les directives d’harmonisation minimale	444
b) Les directives d’harmonisation totale	448
2) Le pouvoir discrétionnaire des États membres, fonction du type des dispositions	453
a) L’exonération de l’obligation d’application de la directive	453
b) L’exonération de l’obligation d’application de dispositions spécifiques	455

B. – Une atténuation des obligations en fonction de l'application <i>rationae temporae</i> de la directive	459
1) Les obligations négatives avant l'expiration du délai de transposition	459
2) Une faculté de mise en œuvre anticipée des directives	464
SECTION II. – LES OBLIGATIONS VISANT À PALLIER L'INEXÉCUTION DES DIRECTIVES	468
§ I. – La régularisation passive de l'état du droit par les autorités administratives nationales	469
A. – L'obligation d'inapplication des actes nationaux contraires	469
1) Une obligation extensive : sujet et objet de l'obligation	469
2) Les effets concrets de l'inapplication des actes nationaux incompatibles	475
B. – L'obligation de réparation des dommages résultant de l'action administrative illégale	481
1) La responsabilité de l'État membre du fait de la violation d'une directive dans la jurisprudence européenne	481
2) La responsabilité de l'État membre du fait de la violation d'une directive par les autorités administratives dans la jurisprudence administrative	483
§ II. – La régularisation active de l'état du droit par les autorités administratives nationales	484
A. – L'obligation d'interpréter le droit national à la lumière des objectifs d'une directive	485
1) Une obligation principalement adressée au juge national	485
2) Une obligation étendue explicitement aux autorités administratives nationales	489
B. – L'obligation d'application substitutive des dispositions d'une directive	493
1) Le glissement de l'obligation vers les autorités administratives statuant sur des cas particuliers	493
2) Une obligation cantonnée aux dispositions d'effet direct	499
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	503
CONCLUSION DU PREMIER TITRE	

TITRE II

LE RESPECT DES DIRECTIVES, FONDEMENT D'AUTONOMIE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

CHAPITRE 1 – UNE APPLICATION DES DIRECTIVES ASSURÉE PAR LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE	509
SECTION I. – L'AUTONOMIE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE À L'ÉGARD DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LE RESPECT DES DIRECTIVES	510
§ I. – Un conflit entre les paramètres de légalité conditionnant l'action administrative	510
A. – La soumission du pouvoir réglementaire à la hiérarchie des normes	510
1) La primauté de la directive sur les lois, exigence propre au droit de l'Union européenne	511
2) La primauté de la directive sur les lois, principe ancré dans la Constitution française	515
B. – La naissance des obligations liées à l'inexécution de la loi nationale	520
1) Le champ des obligations : le pouvoir réglementaire en matière d'exécution des lois	520
2) La typologie des obligations : abstention et mesures positives	523
§ II. – Un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif	526
A. – La prévalence prétorienne de la hiérarchie des normes sur la hiérarchie des organes	527
1) Un bouleversement des rapports constitutionnels entre législateur et exécutif	527
2) Un recul exceptionnel des règles constitutionnelles au nom des règles européennes	529
B. – Une autonomie fonctionnelle du pouvoir exécutif à l'égard du législateur en matière de directives	533
1) Une appréciation autonome de l'état du droit au regard des directives	533
2) La transformation du pouvoir exécutif en véritable juge de la loi	535

SECTION II. – UNE AUTONOMIE TEMPÉRÉE EN VUE DE LA RÉPARTITION INTERNE DES COMPÉTENCES	538
§ I. – La compétence nationale, frontière entre le respect des obligations négatives et positives	539
A. – La compétence nationale, contrainte d'origine européenne	539
1) L'absence de fondement direct de compétence dans la directive	539
2) La détermination de la compétence, objet de l'autonomie institutionnelle des États membres	543
B. – La compétence nationale, contrainte d'origine constitutionnelle	546
1) Une condition incontestable	546
2) Une condition non déterminante	549
§ II. – La directive, norme applicable en vertu d'une base légale nationale	553
A. – Une source d'obligations exécutées sous réserve des compétences détenues par le pouvoir réglementaire	553
1) L'adaptation des bases constitutionnelles de compétence justifiée par le respect des directives	553
2) L'encadrement juridictionnel des mesures positives adoptées ad hoc	557
B. – Une source d'inspiration, applicable à l'initiative des États membres	563
1) La surtransposition	563
2) L'application des directives au-delà de leur champ d'application	566
CONCLUSION DU CHAPITRE	571
CHAPITRE 2 – UNE APPLICATION DES DIRECTIVES DICTÉE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF	573
SECTION I. – L'ÉLIMINATION PROGRESSIVE DES DIVERGENCES AVEC LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE	574
§ I. – Les points de désaccord identifiés	574
A. – Le refus initial de reconnaissance de la primauté du droit de l'Union	575
1) Une appréhension particulière de la hiérarchie des normes	575

2) Une assimilation du droit de l'Union européenne au droit international classique	577
B. – Le refus initial de reconnaissance de l'effet direct des directives	580
1) Les fondements contradictoires de l'arrêt Cohn-Bendit	581
2) Les conséquences sur le contrôle juridictionnel des actes administratifs	584
§ II. – Les points de désaccord reconsidérés	587
A. – La consécration constitutionnelle de la spécificité du droit de l'Union européenne	587
1) La valorisation de l'article 88-1 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil d'État	587
2) La valorisation de l'article 88-1 de la Constitution dans la jurisprudence des juridictions administratives inférieures	589
B. – La consécration tardive de l'effet direct de la directive ...	590
1) Une lecture au regard de la distinction entre les actes réglementaires et non réglementaires	591
2) Une lecture au regard de l'exercice du pouvoir juridictionnel	593
SECTION II. – LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE PLUS FIDÈLE FACE AU RESPECT DE LA LÉGALITÉ EUROPÉENNE	595
§ I. – Une affirmation progressive de l'application directe des directives	596
A. – L'instrumentalisation de la directive par l'administration, admise par le juge	596
1) Les directives, instruments de défense de la légalité européenne	596
2) Les directives, instruments de défense des actes administratifs	600
B. – Le renforcement du contrôle juridictionnel de la légalité administrative	602
1) Des effets dans des limites des pouvoirs juridictionnels : la censure de l'action administrative	602
2) Des effets au-delà des limites des pouvoirs juridictionnels : les injonctions adressées aux autorités administratives	607

§ II. – Une hésitation persistante face à l'application des directives non transposées	615
A. – Une réticence à l'égard de l'application d'office des directives par le juge administratif	615
1) Une jurisprudence européenne privilégiant l'autonomie procédurale des États membres	616
2) Une jurisprudence administrative incohérente aux effets paradoxaux	620
B. – Une prudence justifiée à l'égard de l'application substitutive de la directive	626
1) Vers une application administrative d'office... ..	626
2) ... sous réserve de l'instrumentalisation abusive de la directive	630
CONCLUSION DU CHAPITRE	635
CONCLUSION DU SECOND TITRE	637
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	639
CONCLUSION GÉNÉRALE	641
BIBLIOGRAPHIE	645
TABLE DES DÉCISIONS CITÉES	683
INDEX	721