

À LA RECHERCHE DE MÉTHODES D'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

(EN GUISE DE SYNTHÈSE !)

Par

Jean-Louis BERGEL

Professeur à la Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille

L'intrusion des normes européennes dans les ordres juridiques nationaux n'est pas un mythe !

Il y aurait actuellement plus de vingt mille directives ou règlements en vigueur dans la C.E.E. (1). Or, on sait que le droit communautaire "présente... un degré élevé de normativité en raison de son applicabilité directe sur le territoire des États membres" à leurs ressortissants. Sa primauté absolue sur l'ordre juridique interne des États membres réduit le filtre que constituent habituellement les procédures de réception ou d'incorporation des normes internationales classiques dans l'ordre juridique interne. La transcription des directives en droit interne est une obligation et le juge national doit toujours, devant une règle communautaire d'effet direct, écarter la loi interne contraire.

Cela impose à chaque État un effort considérable d'intégration du droit communautaire dans son droit interne. La réalisation du "grand marché intérieur" européen implique d'adopter près de deux cent quatre vingt mesures avant le premier janvier 1993 (2).

La mise en œuvre du droit communautaire dans les États membres impose donc à leurs organes une tâche immense sous la poussée d'une "eurocratie" que l'on peut trouver envahissante, et d'un "législateur suprême" qui ne serait qu'un "mythe" (3) sans réelle légitimité. Mais l'Europe est en marche. Globalement, on ne conteste plus guère sa nécessité ou ses bienfaits et, faute pour le droit européen de pénétrer les droits internes, elle ne serait qu'une illusion.

(1) B. Oppetit, "L'eurocratie ou le mythe du législateur suprême", D. 1990, I, 73.

(2) Rapport public du Conseil d'État pour 1990, E.D.C.E. 1991, p. 11.

(3) B. Oppetit, *op. cit.*

On ne peut, certes, se contenter d'une "Europe des administrations" (4). Mais, il faut bien dépasser certaines disparités nationales et "la frontière normative" qui empêcherait, sinon, les normes juridiques communautaires de pénétrer et de survivre sur le territoire des États à moins que chacun veuille bien, chaque fois, les y accepter (5).

Il faut alors que ce processus d'intégration du droit communautaire aux droits internes respecte à la fois les exigences communautaires et les mécanismes constitutionnels de chaque pays et qu'il soit fidèle à la norme européenne à intégrer sans méconnaître les fondements et la substance des systèmes juridiques auxquels celle-ci s'intègre. C'est dire que l'intégration du droit communautaire au droit interne suppose des méthodes particulières.

Or, si les cadres institutionnels sont connus, les méthodes d'intégration du droit communautaire semblent s'improviser. Si l'on veut garantir la qualité de la transposition du droit européen dans les droits nationaux, il faut tenter d'en dégager les méthodes à l'expérience et de les affiner. L'ambition des travaux de l'Atelier de Méthodologie Juridique et de cet ouvrage est seulement d'oser un pas dans cette direction, à partir de quelques exemples considérés comme assez topiques.

Ceux-ci semblent démontrer, d'abord, que l'ordre européen évolue tandis que les ordres internes tendent à freiner leur propre évolution. On a l'impression que les États limitent souvent au maximum la transformation de leur législation sous la poussée du droit européen. Mais, en même temps, les catégories théoriques de normes européennes paraissent bousculées par la réalité. Les règlements qui, du fait de leur applicabilité directe, n'ont pas à être transcrits en droit interne, le sont pourtant parfois (6).

Certains règlements sont très permissifs alors qu'il existe des directives dures. La "nouvelle approche" se contente d'une harmonisation limitée aux seules "exigences impératives" (7).

À vrai dire, tout est question de circonstances. Chaque pays accueille plus facilement les règles européennes qu'il a inspirées ou qui s'assimilent le mieux à son propre droit. Mais, si les États membres ont le choix des instruments de transposition des directives européennes en droit interne (Traité C.E.E., art. 189), selon leurs règles constitutionnelles et leur pratique, "ils ne sauraient s'abstenir de prendre des mesures ayant un véritable caractère juridique, c'est-à-dire posant des droits et des obligations pouvant faire l'objet d'une sanction juridictionnelle. Cela exclut "la transposition des directives européennes par de simples circulaires" (8).

L'intégration des normes européennes en droit interne y suppose donc une véritable transposition des directives communautaires. En France, les règles à suivre pour y parvenir ont été étudiées par le Conseil d'État et

(4) H. Siedentopf et J. Ziller (sous la direction de), "L'Europe des administrations ?", Institut Européen d'administration publique, Éd. Bruylant, Bruxelles.

(5) P. Bonassies, "La frontière normative et le marché commun", in Études offertes à A. Jauffret, Aix-en-Provence, 1974, p. 99 et s.

(6) P. ex., Règlement C.E.E. n° 2137-85 du 25 juillet 1985 sur le G.E.I.E., J.O.C.E. n° L. 199 du 31 juillet et la loi française n° 89-377 du 13 juin 1989, J.O. 15 juin, p. 7440.

(7) R. Garron, "L'influence des institutions et des normes communautaires sur les ordres juridiques internes, dans le domaine de la libre-circulation des produits", supra p. 925, n° 3.

(8) J.-Y. Cherot, "La transposition en France de la Directive 89.440 C.E.E. du 18 juillet 1989 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux", supra p. 981.

transmises aux administrations par circulaire du Premier Ministre (9). Cette opération est spécifique. Elle diffère de l'élaboration des textes nationaux mais reste une œuvre législative.

Ainsi, cette mise en conformité du droit national avec les normes européennes suppose une méthodologie particulière que l'on peut caractériser en observant la typologie des intégrations (I) et les procédés d'intégration (II) utilisés.

I - TYPOLOGIE DES INTÉGRATIONS

La typologie de l'intégration des normes européennes dans les droits nationaux peut être étudiée à partir de l'expérience française, plus particulièrement dans les quelques domaines qui ont été examinés dans cet ouvrage et dans celui de l'environnement et des installations classées qui sera souvent pris pour exemple, ici.

Les méthodes d'intégration varient selon les cas et se combinent souvent dans un même texte. L'insertion des normes communautaires dans le droit interne s'opère en effet par simple juxtaposition (A), par fusion-absorption (B) ou par une complète transformation (C) du droit positif national.

A. JUXTAPOSITION

La transposition de la Directive n° 82-501 du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (10), dite "Directive Seveso", dans la loi française du 19 juillet 1976, relative aux installations classées pour la protection de l'Environnement (11), par la loi n° 87.565 du 22 juillet 1987 (12), complétée par le Décret n° 89.837 du 14 novembre 1989 (13) est particulièrement topique.

En effet, l'article 3 de la Directive dispose que "les États membres prennent les dispositions nécessaires afin que, pour toute activité industrielle définie à l'article 1er, le fabricant soit tenu de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir les accidents majeurs et pour en limiter les conséquences pour l'homme et l'environnement". Il existait déjà en droit français une législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, soumettant celles-ci à une autorisation qui ne pouvait être accordée que lorsque les dangers qu'elles comportent peuvent être prévenus par des mesures déterminées (L. n° 76.663 du 19 juillet 1976, art. 3 p. ex.). La loi n° 87.565 du 22 juillet 1987 a inséré dans la loi du 19 juillet 1976 des articles 7-1 à 7-4 prévoyant l'institution de nouvelles servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol annexées au P.O.S., notamment sous

(9) J.O. 1er février 1990.

(10) J.O.C.E. du 5 août 1982.

(11) Loi n° 76.663 du 19 juillet 1976, J.O. 20 juillet, p. 4320.

(12) Loi n° 87.565 du 22 juillet 1987, relative à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, J.O. 23 juillet, p. 8199 ; Rect. J.O. 29 août, p. 9912, art. 23.

(13) D. n° 89.837 du 14 novembre 1989, relatif à la délimitation des périmètres dans lesquels peuvent être instituées des servitudes d'utilité publique en application des articles 7-1 et 7-2 de la loi n° 76.663 du 19 juillet 1976 modifiée relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, J.O. 16 novembre, p. 14239.

forme de périmètre de protection autour des installations dangereuses. Le Décret du 14 novembre 1989 a prévu que l'institution de ces servitudes peut être demandée conjointement avec l'autorisation d'installation.

L'intégration de la Directive européenne en droit français s'opère ainsi, en cette matière, par la simple juxtaposition de nouvelles servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation des sols à celles déjà édictées dans les P.O.S. et éventuellement par leur jumelage à l'exigence d'une autorisation.

De même, la Directive communautaire du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux a été transposée en droit allemand par juxtaposition d'une législation particulière du 15 décembre 1989 aux lois qui instituaient déjà une responsabilité du fait du risque créé, en matière de responsabilité des producteurs pharmaceutiques surtout (14). En Italie aussi, l'arrêté d'application de cette Directive introduit une responsabilité spéciale du producteur du fait des produits défectueux aux côtés d'autres responsabilités spécifiques (15). On observera d'ailleurs l'infidélité de ces transpositions en Allemagne et en Italie à l'esprit et au texte de la directive de 1985. Le droit français, lui, en dépit de deux projets d'intégration, l'un dans le code civil et l'autre dans le projet de code de la consommation, n'est pas encore parvenu à intégrer la directive du 25 juillet 1985, alors que cette intégration aurait dû s'opérer avant le 30 juillet 1988. L'harmonisation européenne subit incontestablement, en ce domaine, un cuisant échec. Cela démontre que le système juridique connaît aussi des phénomènes de rejet des corps étrangers et qu'on ne peut pas y pratiquer aisément n'importe quelle greffe !

La transposition par simple juxtaposition paraît être, pourtant, la méthode d'intégration la plus simple car elle n'impose pas de véritable refonte du droit interne. Elle pourrait être considérée, au moins dans l'immédiat, comme la méthode la plus rapide et la plus fidèle aux textes communautaires. Elle pourrait, en effet, prendre la forme d'une simple insertion, par reproduction ou par référence, du texte communautaire dans les textes de droit interne. Il est toutefois évident que cette méthode conduit à un habit d'Arlequin car elle juxtapose, sans nécessairement les concilier, des dispositions pour le moins hétéroclites et peut être contradictoires. Son utilisation intense risque de détruire la cohérence du système juridique. Elle n'est donc réellement concevable que si elle correspond à une fusion du droit communautaire avec le droit interne ou si la norme européenne peut être absorbée par celui-ci. Autrement dit, la transposition du droit communautaire en droit interne par juxtaposition suppose un minimum de compatibilité entre l'un et l'autre.

(14) I. Schwenger, "L'adaptation de la directive communautaire du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux en Allemagne fédérale", *Rev. Int. Dr. Comp.* 1991, p. 57 et s.

(15) G. Alpa, "Le nouveau régime juridique de la responsabilité du producteur en Italie et l'adaptation de la Directive communautaire", *Rev. Int. Dr. Comp.* 1991, p. 75 et s.

B. FUSION-ABSORPTION

L'intégration de la "Directive Seveso" en droit français en fournit un excellent exemple. La convergence de ses objectifs avec ceux de la loi du 19 juillet 1976 est manifeste.

La directive est intervenue dans la perspective "des objectifs et des principes de la politique de l'environnement dans la communauté... et notamment du principe selon lequel la meilleure politique consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions et de nuisances... et les possibilités d'accident par une intégration de la sécurité aux différents stades de la conception, de la production et de l'exploitation" d'activités industrielles dangereuses. Ces objectifs rejoignent celui de la loi du 19 juillet 1976 "relative aux installations classées pour la protection de l'environnement" et sont ainsi facilement pris en compte dans la loi du 22 juillet 1987 portant, notamment, sur la prévention des risques majeurs. "Le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres", prévu par l'article 100 du Traité de Rome et réclamé dans le préambule de la Directive Seveso, était déjà préparé par la législation française.

C'est pourquoi la fusion des mesures imposées par la communauté avec les concepts du droit français a pu s'opérer aisément. La loi du 22 juillet 1987 les a intégrées parmi les servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol, prévues par l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme et énumérées en annexe à l'article R. 126-1, qui comportent notamment la limitation ou l'interdiction du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages. Cela impliquait naturellement la fusion de l'institution de ces nouvelles servitudes avec les mécanismes et les procédures françaises, telles que l'enquête publique (art. 7-2, loi 19 juillet 1976 modifié par art. 23, loi 22 juillet 1987), le report au P.O.S. et l'absorption des nouvelles servitudes d'utilité publique (art. 7-3, loi 19 juillet 1976 modifiée et art. R. 126-2, c. urb.), les exigences relatives au permis de construire (art. 7-1, loi 19 juillet 1976 modifiée). On observe un processus analogue de fusion avec le droit français des installations classées auquel renvoie la modification de la loi du 19 juillet 1976 opérée par la loi du 22 juillet 1987 (art. 7-1, in fine). Il suffisait d'absorber les nouvelles installations visées dans les catégories préexistantes d'installations classées et d'intégrer les installations susceptibles de donner lieu à des servitudes d'utilité publique dans les dispositions et procédures préexistantes du droit interne : c'est ce qu'a fait le décret n° 89.837 du 14 novembre 1989 qui a complété le décret n° 77.1133 du 21 septembre 1977. Ces nouvelles dispositions coordonnent d'ailleurs l'institution de nouvelles servitudes d'utilité publique et le régime des autorisations d'installations classées. Cette insertion des exigences communautaires dans l'ordre juridique interne par voie de fusion-absorption suppose en effet de les raccorder à toutes les pièces de l'ordre juridique existant. Cette insertion par fusion-absorption peut paraître impossible quand la simple transposition des impératifs communautaire dans le tissu juridique interne préexistant paraît inopportune ou quand il faudrait y greffer de véritables corps étrangers.

L'intégration du droit communautaire en droit interne implique alors une véritable transformation de celui-ci.

C. TRANSFORMATION

Une telle transformation paraît plus contraignante et aliénante que de simples juxtapositions ou des fusions-absorptions entre droit communautaire et droit interne. Elle se heurte naturellement à davantage de résistance, voire à une sorte de refus. Cela peut expliquer que le droit français, ne pouvant aisément digérer les implications de la Directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux, ne l'ait pas encore intégrée. Il est vrai que des considérations extra-juridiques, politiques, économiques et sociales, notamment, peuvent entraver cette transformation.

Quant à la transposition de la Directive Seveso, l'indemnisation des propriétaires et titulaires de droits réels qui subissaient un préjudice du fait de l'institution de nouvelles servitudes posait un problème particulier.

En droit français, l'article L. 160-5 c. urb. prévoit : "n'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, ... la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones, la répartition des immeubles entre diverses zones". Le principe de non indemnisation des servitudes d'urbanisme paraît inadapté au cas de servitudes d'utilité publique qui n'ont pour raison d'être que l'exercice d'activités lucratives par des entreprises industrielles.

La loi du 22 juillet 1987 a donc modifié le principe qu'applique le droit français aux servitudes d'utilité publique. Le nouvel article 7-4 de la loi du 19 juillet 1976 modifiée prévoit, sous forme de principe, que l'institution des servitudes prévues à l'article 7-1 ouvre droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants-droit lorsqu'elle entraîne un préjudice direct, matériel et certain. C'est alors à l'exploitant de l'installation que la demande d'indemnisation doit être adressée et c'est à lui qu'incombe le paiement des indemnités.

Certes, l'article L. 160-5 c. urb. prévoit, à titre d'exception, l'indemnisation des servitudes d'urbanisme au cas d'atteinte à des droits acquis ou de modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Mais on ne connaît que de très rares cas d'application de cette indemnisation alors que celle établie par l'article 7-4 de la loi du 19 juillet 1976 modifiée doit d'autant plus constituer la règle qu'elle est assumée par les entreprises exploitantes et non par la puissance publique... Ceci est d'autant plus remarquable que, pour le reste, cette indemnisation est soumise aux mécanismes de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La transformation du droit interne peut aussi revêtir la forme de la création de législations et d'organismes nouveaux. La transposition des normes européennes dans les ordres juridiques nationaux peut exiger des réformes de fond ; mais elle peut aussi, sans les imposer, servir de prétexte à des mutations du droit positif interne.

En France, le Conseil d'État, soucieux des délais et de la qualité du travail de transcription, recommande d'éviter "qu'à l'occasion d'une opération de transcription qui correspond à une logique autonome mais n'exige parfois que des textes courts, les administrations engagent une réforme en profondeur d'une législation, d'une profession ou d'un secteur qui ne peut entraîner que

retards et complications dommageables du point de vue des opérations de transcription" (16).

On aborde alors l'examen des procédés d'intégration.

II - PROCÉDÉS D'INTÉGRATION

L'intégration dans le droit national de normes communautaires non dotées d'un effet direct suppose évidemment l'édiction de textes législatifs et réglementaires ayant pour objet et pour effet de procéder à leur transposition. L'élaboration de ces textes relève des procédures constitutionnelles et de la méthodologie législative habituelles. Mais elle est imposée de l'extérieur. Elle n'est ni libre, ni livrée au seul débat démocratique national, sous l'arbitrage de la puissance publique. Elle est plus un décalque qu'un dessin et découle d'une logique propre. Cela implique d'abord des procédés formels particuliers (A). Mais, la technique rédactionnelle et formelle n'est que l'expression de choix matériels qui président à l'insertion, dans le droit substantiel national, de corps étrangers que l'on tente de rattacher à des concepts, des catégories, des institutions ou des mécanismes préexistants en droit interne (17). Il y a là des procédés matériels (B) de transposition par des sortes d'interfaces que l'on extrait du système juridique interne.

A. LES PROCÉDÉS FORMELS

La transposition des normes communautaires dans les ordres juridiques nationaux s'opère par des lois et règlements qui édictent des dispositions correspondantes en droit interne. Cette édicition emprunte les catégories et les procédures constitutionnelles du pays concerné, la répartition française entre loi et règlement, par exemple. Les procédures internes sont cependant sacrifiées, parfois, à des impératifs de rapidité, pour respecter les délais impartis par une Directive. Ainsi, pour rendre compatible le projet de loi portant réglementation des télécommunications, modifiant la loi française du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication, avec la "Directive télévision sans frontières", on a délégué certaines mesures au pouvoir réglementaire et occulté l'exigence d'une convention avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel. En matière d'assurance, on a admis qu'un Décret ne soit pas soumis, comme il aurait dû l'être, au Conseil national des assurances. Ces dérogations aux procédures internes ont pour seul but de gagner du temps. Mais il faut souligner qu'elles sont autorisées par la loi elle-même qui ne fait exception qu'à des dispositions législatives et ne peut évidemment pas se soustraire à des mécanismes ayant valeur constitutionnelle.

La transposition des Directives communautaires revêt cependant des formes diverses. Les règles communautaires peuvent être intégrées dans des textes codifiés. L'une des modalités envisagées de transposition en droit français de la directive du 26 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux consisterait ainsi à introduire dans le code civil un nouveau titre spécifique. Les directives des 17 septembre 1984 et 26 mai 1986 relatives à la sécurité de certains engins de chantier ont été intégrées

(16) Rapport public du Conseil d'État pour 1990, précité, p. 15.

(17) M. Laflandre, "Méthodologie juridique de transposition en droit interne des normes communautaires", supra p. 949.

dans le code du travail par un décret du 16 juin 1990. Il en a été de même pour le code des marchés publics. La technique de la codification formelle, dite administrative, limitée au regroupement et au classement logique des textes existants dans une matière déterminée, devrait faciliter cette forme d'insertion du droit communautaire dans les codes de droit interne. Elle permettrait même d'y faire figurer les règles communautaires, dans une partie spéciale, au même titre que les parties législatives, réglementaires ou d'arrêtés réglementaires, par simple insertion, pourvu qu'il n'y ait pas de contradictions de fond.

Mais, plus souvent, la mise en conformité du droit interne aux exigences communautaires procède d'une loi qui, selon les cas, réforme en conséquence le droit interne antérieur ou édicte des dispositions complètement nouvelles. Il arrive même, exceptionnellement, que le législateur délègue au pouvoir réglementaire le soin de procéder à la transposition d'une directive en prenant les mesures nécessaires par décret (18). La coordination de l'ordre juridique communautaire et des ordres juridiques nationaux peut même se faire par simple renvoi du droit interne aux normes communautaires, au moins quand celles-ci sont dotées d'un effet direct, tandis que les normes communautaires se réfèrent souvent à la législation des États-membres. En matière de groupement européen d'intérêt économique, le règlement C.E.E. n° 2137 du 25 juillet 1985 se range aux conditions de la personnalité juridique des divers droits nationaux (art. 1 § 3). Inversement, la loi française n°89.377 du 13 juin 1989 renvoie souvent directement aux dispositions du règlement (article 9, 11, 12 notamment). En matière de sociétés, l'intégration des textes européens en droit français était moins aisée (19).

Quelle que soit la légistique formelle utilisée, l'intégration des normes communautaires en droit interne se heurte à des difficultés de formulation. Le Conseil d'État relève de nombreux cas où il faut "déterminer le sens exact d'une expression employée par une directive ou en trouver une traduction satisfaisante en droit interne, faute de pouvoir disposer d'une exacte correspondance de certains de leurs termes en droit français (20). Selon les cas, on peut concevoir la transposition d'une directive à la lettre ou seulement dans l'esprit du texte, les deux méthodes pouvant être alternativement utilisées, dans un même domaine (21). Ce problème est inhérent au plurilinguisme, voire au pluralisme juridique, qu'implique la C.E.E.. Sur le plan linguistique, toutes les versions d'un même texte communautaire ayant la même valeur, les textes internes doivent, dans chaque pays, être fidèles à son esprit et à ses finalités, s'ils ne peuvent en respecter scrupuleusement la lettre. Il faut donc d'abord s'efforcer de trouver, en droit interne, l'expression juridique équivalente aux termes utilisés dans les textes communautaires. Ce n'est que lorsque, de manière exceptionnelle, il n'existe aucune expression adéquate, que l'on peut reproduire dans les textes internes les termes utilisés dans les textes européens.

(18) Rapport public du Conseil d'État pour 1990, précité p. 14.

(19) Article Famocchia, "Analyse des méthodes d'intégration à travers l'étude des textes européens relatifs à la S.A.R.L. à un seul associé et à la société anonyme européenne", supra p. 993 et s.

(20) Rapport précité p. 13.

(21) J.-J. Alexandre, "Aspects méthodologiques de la transposition en droit français de la directive du Conseil du 22 juin 1987 concernant l'assurance protection juridique", supra p. 969 et s.

C'est ainsi qu'un décret du 10 avril 1990 emploie la notion de "niveau-guide" de la directive du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. C'est ainsi, également, que la notion de "pouvoir adjudicateur", utilisée par les directives du conseil des communautés relatives aux marchés publics, a été réutilisée, telle qu'elle, dans la loi du 3 janvier 1991 (22). Cette introduction de termes ou de concepts nouveaux dans l'ordre juridique interne dépasse cependant la simple transposition formelle. Elle concerne l'arsenal conceptuel des systèmes juridiques nationaux. Elle est donc grave et doit rester exceptionnelle.

B. LES PROCÉDÉS MATÉRIELS

L'insertion des prescriptions communautaires dans les ordres juridiques internes des États membres suppose une double manifestation de fidélité. Elle doit respecter à la fois la norme communautaire et la cohérence matérielle interne du système juridique envisagé. C'est dire qu'elle suppose, sauf exceptions, un rattachement rigoureux des notions et des dispositions transposées à des concepts, des principes, des règles, des mécanismes de droit interne. Même quand il faut introduire un élément étranger dans l'ordre juridique d'un pays déterminé, faute d'assimilation possible à son droit actuel, il faut le raccorder soigneusement à tout l'environnement institutionnel, processuel et substantiel existant, pour qu'il puisse s'incorporer au système juridique considéré sans en être rejeté, ni ignoré.

Il faut donc qualifier les dispositions communautaires en droit interne pour les y introduire. Cette conceptualisation nationale du droit communautaire emprunte les voies habituelles de la qualification juridique. En qualifiant, en France, des règles communautaires de sécurité publique de servitudes d'utilité publique, voire plus précisément de servitudes d'urbanisme, on les injecte parfaitement dans le système français, car elles y sont d'emblées soumises, ensuite, à tout le régime juridique correspondant.

C'est donc ce procédé de qualification du droit communautaire à transposer en droit interne que l'on utilise, le plus souvent. Cela implique souvent de choisir le rapprochement le plus adéquat, entre plusieurs possibilités différentes.

La transposition de la directive Seveso en droit français s'est opérée par référence aux servitudes d'utilité publique et au régime des installations classées. Elle a pu se raccorder ainsi aux mécanismes du P.O.S., de l'enquête publique, du permis de construire... et se transposer en droit français par de simples adaptations mineures qui n'atteignent pas sa cohérence interne.

On estime, à juste titre, préférable cette fusion-absorption, voire cette juxtaposition, des normes communautaires au droit interne à de véritables bouleversements. Ainsi, la transposition, en France, des directives sur les marchés publics a été réalisée avec le moins de modifications possibles au code des marchés publics : c'est ce que l'on peut appeler "la voie de l'économie de moyens" (23). Il importe peu qu'elle conduise à une intégration minimale, dès lors qu'elle respecte à la fois les exigences communautaires et la logique interne des systèmes nationaux.

(22) Rapport précité p. 13 ; J.-Y. Cherot, op. cit. n° 3 et 3-2.

(23) J.-Y. Cherot, op. cit., § 1.

Pour y parvenir, une certaine discipline et une certaine harmonie des procédures d'élaboration des normes communautaires et de transposition en droit interne seraient opportunes. Le Conseil d'État a émis à cet égard de judicieuses suggestions dans son rapport public pour 1990 (24).

La qualité de la transcription des exigences communautaires en droit interne gagnerait, en effet, à plus d'unité et de continuité entre les opérations de négociation des directives et celles de transcription. Cela serait possible en concentrant les opérations de transcription du droit communautaire en droit interne entre les mains d'une sorte de cellule interministérielle à laquelle seraient associés les fonctionnaires qui participent à la négociation des directives. Une consultation du Conseil d'État pour avis, lors de la négociation des directives, pourrait aussi éviter de regrettables couacs juridiques. La formation des fonctionnaires chargés de la transcription au droit communautaire les rendrait plus performants.

Tout cela permettrait de prévoir, dès l'élaboration des directives européennes, les difficultés de leur transposition en droit interne et d'éviter d'emblée ces difficultés en modelant en conséquence les directives en chantier.

Même sur le terrain strictement juridique, l'intégration européenne n'est pas chose facile. La connaissance et l'utilisation de méthodes adéquates pour y parvenir devraient rendre plus carrossable ce chemin cahoteux. Tant d'ornières pourraient être comblées par la mise en œuvre de procédés appropriés à l'intégration recherchée ! Leur étude doit se poursuivre avec acharnement.

(24) Op. cit. p. 14.