

**Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

ZITTING 1986-1987

10 OKTOBER 1987

CONFERENTIE VAN VOORZITTERS

van de Parlementen der Lid-Staten
van de Europese Gemeenschap
en van het Europees Parlement
Luxemburg -- 12 en 13 juni 1987

**VERSLAG
VAN VOORZITTER DEFRAIGNE**

over de tenuitvoerlegging
van de communautaire richtlijnen in
de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap

INHOUD

I. Algemene begrippen	3
A. De richtlijn: een specifiek communautair instrument	3
1. De E.E.G.-richtlijn en de E.G.K.S.-aanbeveling	4
2. De werkingssfeer van de richtlijn	5
3. De specifieke kenmerken van de richtlijn	5
B. Uitvoering van de richtlijn	7
1. Algemene voorschriften voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht	7
a) Uitvoering op communautair niveau	8
b) Uitvoering op nationaal niveau	8
i) Het beginsel: de institutionele autonomie	9
ii) Moeilijkheden bij de uitvoering	9
iii) Overdracht van bevoegdheden: een oplossing?	10
2. Ontheffing van uitvoering: rechtstreekse toepasselijk- heid	11
a) Algemeen	11
b) De rechtstreekse toepasselijkheid van de richtlijn	12
i) De bevestiging	12
ii) De grenzen	13
3. De uitvoering van de richtlijn	14
C. Naleving van de richtlijn	15
1. De algemene voorschriften inzake het toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht	15
2. De rechtstreekse controle: het constateren van ver- dragsschennis	16
3. De indirecte controle: prejudiciële uitlegging en richt- lijn	17
4. De aansprakelijkheid van de Staat in het geding	18

**Chambre
des Représentants**

SESSION 1986-1987

10 OCTOBRE 1987

CONFERENCE DES PRESIDENTS

des Parlements des Etats membres
de la Communauté européenne
et du Parlement européen
Luxembourg — 12 et 13 juin 1987

**RAPPORT
DU PRESIDENT DEFRAIGNE**

sur la mise en œuvre des directives
communautaires dans les Etats membres
de la Communauté européenne

SOMMAIRE

1. Notions générales	3
A. La directive: un instrument communautaire spécifique	3
1. La directive C.E.E. et la recommandation C.E.C.A.	4
2. Les domaines de la directive	5
3. La spécificité de la directive	5
B. L'exécution de la directive	7
1. Règles générales sur l'exécution du droit communau- taire	7
a) L'exécution sur le plan communautaire	8
b) L'exécution sur le plan national	8
i) Le principe: l'autonomie institutionnelle	9
ii) Les difficultés d'application	9
iii) La délégation de pouvoir: un remède?	10
2. La dispense d'exécution: l'applicabilité directe	11
a) En général	11
b) L'applicabilité directe de la directive	12
i) L'affirmation	12
ii) Les réticences	13
3. L'exécution de la directive	14
C. L'observation de la directive	15
1. Les règles générales sur les contrôles du droit commu- nautaire	15
2. Le contrôle direct: la constatation du manquement	16
3. Le contrôle indirect: interprétation préjudicielle et directive	17
4. La mise en cause de la responsabilité étatique	18

a) Communautair rechtsherstel	18	a) La réparation communautaire	18
b) Nationaal rechtsherstel	18	b) La réparation nationale	18
II. De richtlijn: specifieke problemen inzake toepassing en uitvoering	19	II. La directive: problèmes spécifiques d'application et d'exécution	19
A. Begrenzing van de nationale uitvoeringsruimte	19	A. Limitation de la marge discrétionnaire nationale	19
1. Niet-uitvoering binnen de vastgelegde termijn	20	1. Non-exécution dans le délai imparti	20
a) Moeilijkheden ingevolge de aard en inhoud van de richtlijn	21	a) Difficultés liées à la nature et à la teneur de la directive	21
i) De omvang van de dwingende werking	21	i) L'ampleur de l'effet contraignant	21
ii) De verplichting tot uitvoeren: de meldingsplicht	22	ii) L'obligation d'exécution: l'obligation de notification	22
— De uitvoering via bestaande wetgeving en administratieve praktijken	22	— L'exécution par l'intermédiaire de lois et de pratiques administratives existantes	22
— De uitvoering van direct werkende richtlijnen	24	— L'exécution de directives ayant un effet direct	24
b) Moeilijkheden van politieke en constitutioneel-rechtelijke aard in de Lid-Staten	25	b) Difficultés de nature politique et constitutionnelle dans les Etats membres	25
i) Moeilijkheden die verband houden met de eisen en gebeurlijkheden van het wetgevend werk	25	i) Problèmes liés aux contraintes et aux contingences du travail législatif	25
ii) Moeilijkheden die verband houden met de interne staatsstructuur	29	ii) Problèmes liés à la structure interne des Etats	29
2. Verkeerde uitvoering van de richtlijn	30	2. Exécution erronée de la directive	30
B. Directe werking	30	B. Effet direct	30
1. Rechtspraak van het Hof van Justitie	31	1. Jurisprudence de la Cour de Justice	31
a) Verticale directe werking	31	a) Effet direct vertical	31
b) Horizontale directe werking	33	b) Effet direct horizontal	33
2. Nationale rechtspraak: enkele voorbeelden	33	2. La jurisprudence nationale: quelques exemples	33
a) De aanvaarding van de directe werking	34	a) L'acceptation de l'effet direct	34
b) De verwerping van de directe werking	35	b) Le rejet de l'effet direct	35
III. Besluit	36	III. Conclusion	36
Verwijzingen	37	Références	37

DAMES EN HEREN,

Sinds 1975 ontmoeten de voorzitters van de Europese parlementaire assemblies elkaar jaarlijks op een internationale vergadering.

Het ene jaar nemen daaraan de voorzitters deel van de parlementaire assemblies van de Lid-Staten van de Raad van Europa, alsmede de voorzitters van de assemblies van de Raad van Europa, de West-Europese Unie en het Europese Parlement. Het andere jaar wordt de Conferentie bijgewoond door de parlementsvoorzitters van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap en door de Voorzitter van het Europese Parlement.

Die bijeenkomsten hebben tot doel te onderzoeken hoe de ontwikkeling van de Europese instellingen kan worden bevorderd en welke rol de parlementaire democratieën in de wereld kunnen spelen.

De betrekkingen tussen de nationale parlementen en het Europese Parlement staan centraal op deze Conferentie.

Aangezien het dubbele mandaat van Europees en nationaal parlements lid in sommige Lid-Staten (onder meer in België) tot verdwijnen gedoemd was, hebben de voorzitters het raadzaam geacht een andere vorm van betrekkingen tot stand te brengen en aldus te voorkomen dat een unieke bron van kennis en ervaring in gemeenschapsaangelegenheden zou opdrogen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers deelde die bezorgdheid en heeft in 1985 een Adviescomité voor Europese aangelegenheden opgericht. Dit comité heeft reeds onderzoeken gewijd aan de Europese Akte, de structurele

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 1975, les présidents des assemblées parlementaires européennes se rencontrent chaque année à l'occasion d'une conférence internationale.

Participent à celle-ci, une année sur deux, les présidents des assemblées parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe ainsi que les présidents des assemblies du Conseil de l'Europe, de l'Union de l'Europe occidentale et du Parlement européen. L'année suivante, la Conférence regroupe les présidents des parlements des pays membres de la Communauté européenne ainsi que le Président du Parlement européen.

L'objectif de ces rencontres est d'étudier les moyens propres à favoriser le développement des institutions européennes et d'examiner le rôle joué par les démocraties parlementaires dans le monde.

Au centre des préoccupations de la Conférence, l'on retrouve la problématique des rapports entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Considérant le fait que le double mandat parlementaire européen et national était appelé à disparaître dans certains Etats membres (et notamment en Belgique), les présidents ont estimé souhaitable d'envisager la création d'autres types de relations, afin d'éviter le risque de voir tarir des sources uniques de connaissances et d'expériences dans les affaires communautaires.

Partageant le même souci, la Chambre des Représentants a créé, en 1985, un Comité d'Avis chargé de questions européennes. Ce Comité a déjà examiné l'Acte unique européen, les fonds structurels et les facilités d'emprunt de

fondsen en de leningfaciliteiten van de Europese Gemeenschap, alsmede aan de toepassing door België van het Europese Gemeenschapsrecht en de Europese samenwerking. Eerlang zal het Comité verslag uitbrengen over het juridische statuut van het Europese parlamentslid en de voltooiing van de interne markt.

Tijdens de Conferentie van de voorzitters van de Europese parlementaire assemblees die op 12 en 13 juni 1987 te Luxemburg werd gehouden, hebben mijn collega's mij opgedragen verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de Europese richtlijnen in de Lid-Staten van de Gemeenschap.

Aldus kunnen de conclusies van het rapport van het Adviescomité over de toepassing door België van het Europese recht in een ruimere context worden geplaatst en worden genuanceerd. Aangezien zulks een grondige kennis vereist van het Europeesrecht, heeft het Bureau voor Internationale Betrekkingen van de Kamer, dat het secretariaat van genoemd Adviescomité waarneemt, een beroep gedaan op de medewerking van professor Jo Verhoeven, gewoon hoogleraar in Internationaal publiekrecht en Europees gemeenschapsrecht aan de U.C.L., en van professor Marc Maresceau, docent in Europees recht aan de R.U.G. en de V.U.B. In een grondige en goed gedocumenteerde studie hebben zij gewezen op de verschillende problemen die rijzen bij de tenuitvoerlegging van de richtlijnen door de Lid-Staten en op de rol die de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen daarbij spelen. Die samenwerking tussen Parlement en Universiteit is verheugend.

Ik hoop dat dit experiment tot andere domeinen kan worden uitgebreid en tot even interessante resultaten zal leiden.

I. — ALGEMENE BEGRIPPEN

A. De richtlijn: een specifiek communautair instrument

1) Elke internationale organisatie brengt een oorspronkelijk recht voort, dat verband houdt met de doelstellingen die de oprichting van de organisatie rechtvaardigen en met de bevoegdheden die haar daartoe zijn toegekend. Niet alleen de Europese gemeenschappen vormen dus een autonome juridische orde. Wel is specifiek voor deze gemeenschappen dat zij aanleiding hebben gegeven tot een zeer uitgebreid recht, dat niet alleen aan diverse controles onderworpen is en omringd is met velerlei waarborgen, doch daarenboven in de internationale praktijk geen echte precedents heeft. Dit recht wordt vaak « supranationaal » genoemd. Zelfs wanneer tegen deze term voorbehoud kan worden gemaakt, stelt hij niet alleen de nagestreefde integratie, die de klassieke intergouvernementele samenwerking overtreft en die kenmerkend is voor de gemeenschappen, doch ook de bijzonder doeltreffende inpassing van het gemeenschapsrecht in de juridische orde van de Lid-Staten in het licht.

Het gemeenschapsrecht bestaat allereerst uit de diverse voorschriften in de verdragen van Rome en Parijs en de verdragen waarbij deze zijn gecorrigeerd, aangepast of gewijzigd. Deze voorschriften, die in zekere zin de rang van « constitutie » der gemeenschappen hebben, vormen een « primair » recht, waarvan de geldigheid volledig wordt geregeld door het algemeen volkenrecht. Het « afgeleide » recht wordt daarentegen gevormd door het geheel van voorschriften dat in toepassing van de basisverdragen is aangenomen door de autoriteiten die bij deze verdragen werden ingesteld. De geldigheid van het afgeleide recht

la Communauté européenne ainsi que l'application par la Belgique du droit des Communautés européennes et la coopération européenne. Le Comité fera, sous peu, rapport sur le statut juridique de l'Europarlamentaire et la réalisation du marché intérieur.

Lors de la Conférence des présidents des assemblées parlementaires européennes des 12 et 13 juin 1987 à Luxembourg, j'ai été chargé par mes collègues de faire rapport sur la mise en œuvre des directives communautaires dans les Etats membres de la Communauté.

Pareille étude permet de situer dans un contexte plus large et de nuancer les conclusions du rapport du Comité d'Avis sur l'application par la Belgique du droit européen. Cette entreprise nécessitant de vastes connaissances en matière de droit européen, le Bureau des Relations internationales de la Chambre qui assume le secrétariat dudit Comité d'Avis a fait appel au concours du professeur Jo Verhoeven, titulaire du cours de droit international public et de droit des Communautés européennes à l'U.C.L. et du professeur Marc Maresceau, enseignant le droit européen à la R.U.G. et à la V.U.B. Au travers d'une étude fouillée et bien documentée, ils ont mis en évidence les différents problèmes qui se posent au moment de l'exécution des directives par les Etats membres et d'avoir cerné plus avant le rôle de la Commission et de la Cour de Justice des Communautés européennes à cet égard. Je me félicite de cette collaboration entre le Parlement et l'Université.

J'espère que cette expérience pourra se développer en d'autres domaines et aboutir à des résultats tout aussi intéressants.

I. — NOTIONS GENERALES

A. La directive: un instrument communautaire spécifique

1) Toute organisation internationale secrète un droit original, à la mesure des objectifs qui ont justifié sa création et des pouvoirs qui lui ont été consentis à cette fin. Il n'est dès lors pas propre aux communautés européennes de constituer un ordre juridique autonome. Il leur demeure toutefois spécifique d'avoir suscité un droit particulièrement élaboré, non seulement soumis à divers contrôles et entouré de multiples garanties mais aussi sans réel précédent dans la pratique internationale. Ce droit est fréquemment dit « supranational ». Même si ce qualificatif suscite certaines réserves, il met en lumière tant l'objectif d'intégration, transcendant la coopération intergouvernementale classique, qui singularise les communautés, que l'insertion particulièrement efficace de leur droit dans l'ordre juridique des Etats qui en sont membres.

Le droit communautaire est au premier chef constitué par les diverses règles contenues dans les traités de Rome et de Paris, ainsi que dans les traités qui ont corrigé, adapté ou modifié ceux-ci. Ces règles, ayant en quelque sorte rang de « constitution » des communautés, configurent un droit « primaire » dont la validité est totalement régie par le droit international général. Le droit « dérivé » est en revanche formé de l'ensemble des règles qui, en application des traités de base, ont été adoptées par les autorités que ceux-ci ont mises en place. Sa validité est pour l'essentiel régie par le droit primaire, c'est-à-dire par la « constitu-

wordt hoofdzakelijk geregeld door het primaire recht, dit wil zeggen door de «constitutie» van de gemeenschappen. Zeer opvallend is dat de auteurs van de verdragen tot oprichting van de E. G. K. S., de E. E. G. en Euratom aan het afgeleide recht zeer veel aandacht hebben besteed. Zij verleenden niet alleen een zeer uitgebreide beslissingsbevoegdheid aan de communautaire autoriteit, maar zij hebben er ook op toegezien deze bevoegdheid vorm te geven naargelang van de domeinen waar de beslissing moest worden genomen en deze beslissing te omringen met bijzondere waarborgen om misbruiken te voorkomen en de doeltreffendheid te verzekeren.

Aldus verkreeg de communautaire autoriteit een instrumentarium dat in de praktijk van de internationale organisaties zijn gelijke niet kent. Afgezien van de besluiten die geen bindende kracht hebben en de atypische besluiten die zich in de praktijk van de gemeenschappen hebben vermenigvuldigd, omvat dit instrumentarium drie gedifferentieerde instrumenten: de verordening, de richtlijn en de beschikking. Van deze drie is de richtlijn wellicht het meest oorspronkelijke instrument.

1. De E. E. G.-richtlijn en de E. G. K. S.-aanbeveling

2) In artikel 189, derde lid, van het E. E. G.-verdrag en in artikel 161 Euratom wordt de richtlijn als volgt gedefinieerd: «Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten de vorm en de middelen te kiezen.» Deze richtlijn is vrijwel identiek aan de aanbeveling bedoeld in artikel 14 E. G. K. S., hoewel deze laatste in tegenstelling tot de eerste zowel aan particulieren als aan Staten kan zijn gericht. Het behoeft nauwelijks betoog dat de term «aanbeveling» in dergelijk geval ongelukkig gekozen is, aangezien het een bindend besluit betreft.

In de logika van het besluitvormingsproces dat de gemeenschappen eigen is, wordt de richtlijn binnen de E. E. G. en Euratom normaliter aangenomen door de Raad op voorstel van de Commissie, terwijl binnen de E. G. K. S. de aanbeveling wordt aangenomen door de Commissie (Hoge Autoriteit). Bij de uitvoering van de verdragen van Rome kunnen bepaalde richtlijnen echter worden aangenomen door de Commissie zelf, hetzij omdat de verdragen haar bij wijze van uitzondering daartoe bevoegdheid hebben verleend, hetzij dat zij daartoe door de Raad is gemachtigd op grond van artikel 155 E. E. G. De richtlijn moet worden bekendgemaakt aan diegenen tot wie zij is gericht. Het is echter gebruikelijk haar tevens bekend te maken in het Publikatieblad der Europese Gemeenschap, zelfs wanneer deze publikatie juridisch niet is voorgeschreven.

Overeenkomstig artikel 191 E. E. G. wordt de richtlijn van kracht op de dag van kennisgeving. In het algemeen wordt echter aan diegenen tot wie de richtlijn is gericht een termijn gegeven om te voldoen aan de vastgelegde verplichtingen; het kan moeilijk anders, aangezien de richtlijn in beginsel slechts verplicht tot een resultaat en het recht van de nationale autoriteiten om de «vorm en middelen» te kiezen moet eerbiedigen. De uitvoeringstermijn wordt in beginsel soeverein beoordeeld door de communautaire autoriteit, binnen de grenzen van de algemene controle die zowel hier als elders kan worden uitgeoefend door het Hof van Justitie.

tion» des communautés. Il est particulièrement remarquable que les auteurs des traités créant la C. E. C. A., la C. E. E. et l'Euratom aient accordé à ce droit dérivé une attention extrême. Non contents de conférer à l'autorité communautaire un pouvoir de décision très étendu, ils ont eu le souci et de modeler celui-ci en fonction des domaines où la décision devait être prise et d'entourer cette décision de garanties particulières appelées à en prévenir les abus aussi bien qu'à en assurer l'effectivité.

L'autorité communautaire s'est ainsi vu dotée d'une panoplie d'instruments qui est sans équivalent dans la pratique des organisations internationales. Mis à part les actes dépourvus de force obligatoire et les actes atypiques dont la pratique des communautés a multiplié l'emploi, cette panoplie comporte trois instruments différenciés: le règlement, la directive et la décision. Des trois, la directive est probablement l'instrument le plus original.

1. La directive C. E. E. et la recommandation C. E. C. A.

2) De la directive de l'article 189, alinéa 3, du traité C. E. E. fournit la manière de définition suivante qui est identique à celle qu'offre l'article 161 Euratom: «La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.» Cette directive est substantiellement identique à la recommandation, visée à l'article 14 C. E. C. A., quoique celle-ci, à la différence de celle-là, puisse être adressée à des particuliers comme à des Etats. Le terme: «recommandation» est, faut-il le souligner, malencontreux en pareil cas, puisque l'acte est obligatoire.

Dans la logique du processus décisionnel propre aux communautés, la directive est normalement adoptée par le Conseil sur proposition de la Commission dans la C. E. E. et l'Euratom, alors que la recommandation est prise par la Commission (Haute Autorité) dans la C. E. C. A. Dans l'application des traités de Rome, certaines directives peuvent toutefois être adoptées par la Commission elle-même, soit que les traités lui aient, exceptionnellement, conféré un pouvoir propre à cet effet, soit qu'elle ait été habilitée à cette fin par le Conseil sur la base de l'article 155 C. E. E. La directive doit être notifiée à ses destinataires. Il est usuel cependant de la publier également au Journal officiel des Communautés européennes, même si cette publication n'est pas juridiquement condition de son opposabilité.

Conformément à l'article 191 C. E. E., la directive prend effet au jour de sa notification. Un délai est néanmoins généralement laissé à ses destinataires pour se conformer aux obligations édictées; on voit mal d'ailleurs comment il en irait autrement dès l'instant où la directive n'impose en principe qu'un résultat, doit respecter le droit des autorités nationales de choisir les «formes et moyens» d'y parvenir. Le délai d'exécution est en principe souverainement apprécié par l'autorité communautaire, dans la limite du contrôle général que peut, ici comme ailleurs, exercer la Cour de justice.

Zoals voor elk ander communautair besluit, geldt voor de richtlijn de verplichting van een toelichting. Deze vereiste heeft het Hof van Justitie geleidelijk beter gepreciseerd. In deze toelichting moet voorts volgens artikel 190 E.E.G. worden verwezen naar « de voorstellen of adviezen » (van het Europees Parlement of van het Economisch en Sociaal Comité) die dienden te worden ingewonnen alvorens het besluit kon worden aangenomen.

2. De werkingssfeer van de richtlijn

3) Evenmin als de verordening of de beschikking is de richtlijn een instrument dat de gemeenschap discretionair kan gebruiken. Onder voorbehoud van het E.G.K.S.-voorschrift vervat in het laatste lid van artikel 14 van het Verdrag van Parijs, hebben de oprichters van de gemeenschappen toen zij de communautaire autoriteit beslissingsbevoegdheid verleenden, haar in het algemeen ook verplicht tot het gebruik van een bepaald instrument. Wanneer de verdragen voorzien in het gebruik van een richtlijn, kan derhalve alleen een richtlijn worden gebruikt.

Slechts bij uitzondering wordt aan de communautaire autoriteit de keuze gelaten tussen een verordening of een richtlijn (1), of meer in het algemeen tot het nemen van « passende maatregelen » zonder verdere precisering (2). Moet er nog worden aan herinnerd dat deze autoriteit, aan welke bevoegdheden zijn toegekend, slechts via richtlijnen of anders kan optreden in aangelegenheden waarvoor haar uitdrukkelijk of stilzwijgend in de basisverdragen bevoegdheid is verleend. Aan deze regel wordt geenszins afbreuk gedaan bij wijze van afleiding op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden. Zo niet de regel van de toegewezen bevoegdheden, minstens de verplichting om een bepaald instrument te gebruiken kan men betreurden. Er werd dan ook voorgesteld de communautaire autoriteit de keuze van het instrument te laten. Zij zou dan vrij zijn om de richtlijn slechts toe te passen wanneer de objectieve omstandigheden dit lijken te rechtvaardigen. Of men nu voor of tegen een dergelijke oplossing is, zij kan in de huidige stand van het gemeenschapsrecht niet worden ingevoerd zonder een herziening van de Verdragen van Rome en, in mindere mate, van Parijs.

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap bevat een 20-tal artikelen waarbij aan de gemeenschap de bevoegdheid wordt toegekend om richtlijnen vast te stellen. Zij worden bij uitstek toegepast op het terrein van de onderlinge aanpassingen van de wetgevingen, het vrije verkeer van personen en vooral van zelfstandigen, en de douane-unie. In belangrijke mate neemt men ook zijn toevlucht tot de richtlijn voor de tenuitvoerlegging van artikel 235 E.E.G., waarbij aan de gemeenschap een autonome bevoegdheid wordt toegekend om de leemten op te vullen die worden ervaren bij de werking van de gemeenschappelijke markt. Het gebruik van de richtlijn is nochtans lang zeer schuchter gebleven. Sedert nagenoeg 10 jaar is het gebruik ervan aanzienlijk toegenomen. Heden telt men nagenoeg 800 richtlijnen, die werden aangenomen door de Raad of de Commissie.

3. De specifieke kenmerken van de richtlijn

4) In het communautair instrumentarium is de verordening (« algemene » beschikking E.G.K.S.) of de beschikking (« individuele » beschikking E.G.K.S.) eigenlijk het

Comme tout autre acte communautaire, la directive est soumise à une obligation de motivation dont la Cour de justice a progressivement précisé l'exigence. Elle doit par ailleurs, selon l'article 190 C.E.E., viser « les propositions ou avis » (du Parlement européen ou du Comité économique et social) qui devaient être obligatoirement recueillis avant de l'adopter.

2. Les domaines de la directive

3) Pas plus que le règlement ou la décision, la directive n'est un instrument dont l'emploi par la communauté est discrétionnaire. Sous réserve de la règle propre à la C.E.C.A. formulée par le dernier alinéa de l'article 14 du traité de Paris, les fondateurs des communautés, lorsqu'ils ont conféré à l'autorité communautaire un pouvoir de décision, lui ont aussi en règle générale imposé l'utilisation d'un instrument déterminé. Là où les traités prévoient que la directive doit être utilisée, seule la directive peut être utilisée.

Il est exceptionnel soit que le choix entre un règlement ou une directive soit laissé à l'autorité communautaire (1), soit que de façon plus large le pouvoir de prendre « des dispositions appropriées » lui soit, sans autre précision, consenti (2). Faut-il rappeler enfin que, les compétences étant d'attribution, cette autorité ne peut jamais intervenir, par la voie de directives ou autrement, que dans les matières où ce pouvoir lui a été, expressément ou tacitement, conféré par les traités de base? La manière de dériver que semblerait entraîner à ce propos la théorie des pouvoirs implicites ne porte en rien atteinte à cette règle. On peut regretter, sinon la règle des compétences d'attribution, du moins l'obligation d'utiliser un instrument déterminé. Il a dès lors été proposé à cet égard de laisser à l'autorité communautaire le choix de celui-ci. Elle serait alors libre de n'utiliser la directive que là où des circonstances objectives paraissent le justifier. Que l'on soit partisan ou adversaire d'une telle formule, toujours est-il que dans l'état actuel du droit communautaire, elle ne pourrait pas être mise en place sans une révision des traités de Rome et, dans une moindre mesure, de Paris.

Le traité instituant la Communauté économique européenne comporte une vingtaine d'articles dans lesquels le pouvoir de prendre des directives est reconnu à la communauté. Leur domaine privilégié d'application est constitué par le rapprochement des législations, par la libre circulation des personnes et singulièrement des indépendants, ainsi que par l'union douanière. Un recours important à la directive a également été fait pour la mise en œuvre de l'article 235 C.E.E., qui confère à la communauté un pouvoir autonome de combler les lacunes qui apparaissent, à l'expérience, dans le fonctionnement du marché commun. L'emploi de la directive est demeuré longtemps très prudent. Depuis environ une décennie, son usage par l'autorité communautaire s'est en revanche considérablement accru. A ce jour, on dénombre ainsi près de 800 directives adoptées par le Conseil ou la Commission.

3. La spécificité de la directive

4) Dans l'arsenal normatif communautaire, la réglementation (décision « générale » C.E.C.A.) ou la décision (décision « individuelle » C.E.C.A.) est à dire vrai l'instru-

gemakkelijkst te begrijpen instrument. Als communautair equivalent van de wet in de interne juridische orde is de verordening het besluit met algemene draagwijdte. Artikel 189 E.E.G. preciseert dat de verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke Lid-Staat; het is het wetgevend instrument bij uitstek. Volgens hetzelfde artikel is de beschikking eveneens verbindend in al haar onderdelen; zij heeft echter slechts een individuele draagwijdte, analoog met een administratieve beschikking in de interne orde. Het is inderdaad niet altijd gemakkelijk een besluit met algemene draagwijdte te onderscheiden van een besluit met individuele draagwijdte, zelfs wanneer de criteria voor dit onderscheid door de jurisprudentie van het Hof van Justitie bijzonder verfynd zijn. Hoe moeilijk het ook in voorkomend geval kan zijn nauwkeurig de grens te trekken, een besluit met algemene draagwijdte of een besluit met individuele draagwijdte is op zich nooit een bijzonder probleem.

De richtlijn is veel oorspronkelijker. Zij heeft immers geen echte tegenhanger in het nationale instrumentarium; hoogstens zijn de zogenaamde kaderwetten in bepaalde federale systemen er een echo van. Van meetaf aan hebben de commentatoren van de verdragen belangstelling getoond voor een besluit waarvan het besluit het specifiek kenmerk is dat het altijd een verplichting oplegt omtrent het resultaat, doch niet vooruit loopt op de vorm en de middelen om dit te bereiken. Aan elk van deze termen is veel commentaar gewijd, ten einde de betekenis ervan duidelijk te formuleren. Wij hoeven niet terug te komen op deze welbekende controversen, die door de praktijk van de gemeenschappen geleidelijk voor een groot deel aan belang hebben ingeboet. Het belang ligt elders. Hoe een richtlijn ook wordt gedefinieerd, zij is een specifiek instrument voor de «cohabitatie» — d.i. een modewoord — van rechtsorden, dat in de interne of internationale praktijk geen equivalent heeft. De oorspronkelijkheid van de richtlijn is uit dien hoofde zeer opmerkelijk. Wat zulks betekent valt gemakkelijk te begrijpen.

5) Bij lezing van het verdrag stelt men vast dat de communautaire autoriteit via verordeningen of beschikkingen ingrijpt in alle materies waarin de Lid-Staten — volgens het Hof van Justitie onherroepelijk — de bevoegdheid tot «beslissen» hebben afgestaan aan de gemeenschappen. In een dergelijk geval blijkt uit verordeningen en beschikkingen de gewone bevoegdheid van elke autoriteit die heer en meester is binnen een rechtsorde, om elke algemene of bijzondere maatregel te treffen die de toestand vereist. Hoe uitgebreid het communautaire domein ook is, er bestaan grote sectoren van sociale betrekkingen die onderworpen blijven aan de uitsluitende bevoegdheid van elk van de Lid-Staten. Deze nationale bevoegdheid wordt in beginsel niet betwist, althans niet in de huidige stand van de ontwikkeling van de communautaire integratie. «Een ongebreidelde» uitoefening ervan houdt evenwel een gevaar in voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt; de doeltreffendheid daarvan zou ernstig kunnen worden aangetast. Het vrije verkeer van personen zou bijvoorbeeld zinledig worden, wanneer het niet volledig tot zijn recht komt in de voorschriften inzake vreemdelingen. Derhalve moest worden voorzien in een instrument waarbij de eisen van de gemeenschap tot hun recht komen en de in beginsel exclusieve bevoegdheid van de Staten niettemin worden gerespecteerd. Daartoe werd de richtlijn uitgewerkt. Enerzijds is de daarin vervatte resultaatsverplichting een uiting van de bevoegdheid van de communautaire autoriteit om zich te vergewissen van de goede werking van de gemeenschappelijke markt; anderzijds blijkt uit de vrije keuze van de Staat op het stuk van vorm en middelen de

ment qui se comprend le plus aisément. Equivalent communautaire de la loi dans l'ordre juridique interne, le règlement est l'acte de portée générale, dont l'article 189 C.E.E. précise qu'il est obligatoire en tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre; c'est l'instrument de législation par excellence. La décision est également obligatoire en tous ses éléments aux termes du même article; elle ne revêt toutefois qu'une portée individuelle, analogue à celle d'une décision administrative dans les ordres internes. Il peut certes être parfois malaisé de faire le départ entre l'acte de portée générale et l'acte de portée individuelle, même si les critères de la distinction ont été aujourd'hui singulièrement affinés par la jurisprudence de la Cour de justice. Quelle que puisse être le cas échéant la difficulté de tracer avec précision la frontière, la compréhension d'un acte de portée générale ou d'un acte de portée individuelle ne soulève en soi aucun problème particulier.

La directive est singulièrement plus originale qui ne connaît aucun correspondant véritable dans l'appareillage étatique, même si l'on en retrouve quelques échos dans les lois dites de cadre que connaissent certains systèmes fédéraux. Dès l'origine, les commentateurs des traités n'ont pas manqué d'être intrigués par un acte dont la spécificité serait d'imposer une obligation de résultat tout en ne préjugant pas des formes et moyens d'y parvenir. Une glose importante a été consacrée à chacun de ces termes, de manière à en dégager sans équivoque le sens. Il est inutile pour ce qui nous concerne de revenir sur ces controverses bien connues, auxquelles la pratique des communautés a d'ailleurs fait perdre progressivement une bonne part de leur intérêt. L'important est ailleurs. Quels que soient les termes utilisés pour la définir, la directive est spécifiquement un instrument de cohabitation — le terme est à la mode — entre ordres juridiques, dont il n'est aucun équivalent dans la pratique interne ou internationale. Son originalité est à ce titre tout à fait remarquable. Qu'est-ce à dire? Cela se comprend sans trop de peine.

5) A la lecture du traité, on constate que l'autorité communautaire agit par voie de règlements ou de décisions dans toutes les matières où, globalement, le pouvoir de «décider» a été cédé — irrévocablement selon la Cour de justice — par les Etats à la communauté. Règlements et décisions expriment en pareil cas le pouvoir banal de toute autorité qui maîtrise un ordre juridique de prendre toute règle générale ou toute mesure particulière que la situation requiert. Si étendu que soit le domaine communautaire, il subsiste néanmoins de vastes secteurs des rapports sociaux qui demeurent soumis à la compétence exclusive de chacun des Etats membres de la communauté. Cette compétence nationale ne se discute en principe pas, au moins dans l'état actuel du développement de l'intégration communautaire. Son exercice anarchique risque toutefois de mettre en cause le bon fonctionnement du marché commun, dont l'efficacité pourrait être gravement compromise. La libre circulation des personnes deviendrait par exemple vide de sens si les règles sur la police des étrangers n'étaient pas aménagées de manière à lui assurer plein et entier effet. Il a dès lors fallu prévoir un instrument qui permette à la communauté de sauvegarder ses exigences tout en respectant la compétence en principe exclusive des Etats. C'est à cette fin que fut imaginée la directive. L'obligation de résultat qu'elle véhicule exprime le pouvoir de l'autorité communautaire de s'assurer du bon fonctionnement du marché commun; le libre choix national des formes et moyens traduit la compétence en principe exclusive des autorités internes dans des secteurs étrangers au domaine communautaire. La directive est ainsi, sans nul doute, la catégorie la plus

in beginsel exclusieve bevoegdheid van de interne autoriteiten in sectoren die niet tot het communautair domein behoren. Aldus is de richtlijn ongetwijfeld de meest oorspronkelijke categorie van het afgeleide gemeenschapsrecht. Zij vormt een specifiek instrument voor de « cohabitation » van rechtsorden en verzoent de eisen van de ene met de in beginsel exclusieve bevoegdheid van de andere. Zulks is een nieuw verschijnsel in de internationale praktijk. Uit de ervaring blijkt evenwel dat het gebruik van de richtlijn delikaat is. De verleiding is immers groot om zich, via het verplicht gestelde resultaat, bevoegdheden toe te eigenen die gereserveerd zijn voor de nationale autoriteiten. Daartoe volstaat het een zodanig resultaat op te leggen dat de keuze van vorm en middelen alle bestaansrecht verliest. Door in een dergelijk geval slechts een zuiver symbolische uitvoerende bevoegdheid te reserveren aan de Staten, leidt de richtlijn er in zekere zin toe wat in beginsel alleen aan de Staten toekomt, over te hevelen naar de bevoegdheidsfeer van de gemeenschap. Men begrijpt dat in een dergelijk geval het onderscheid tussen de richtlijn enerzijds en een algemene (verordening) of bijzondere (beschikking) maatregel anderzijds onduidelijk wordt. Men begrijpt evenzeer dat Staten weigerachtig staan tegenover wat lijkt op een machtsmisbruik vanwege een communautair autoriteit die met name de spelregels — dit wil zeggen een bepaalde bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschap en haar Lid-Staten — uit het oog verliest.

In de praktijk is het feitelijk ombuigen van een richtlijn tot een verordening nauwelijks aanvechtbaar, omdat het te bereiken resultaat meestal nauwkeurig en gedetailleerd wordt vermeld. Dit euvel is niet uitsluitend te wijten aan de gemeenschap. Soms is elke andere oplossing technisch onmogelijk, en in een context die zeer snel werd gekenmerkt door een verkapt antagonisme tussen de gemeenschap en haar Lid-Staten kan men eerstgenoemde niet zomaar verwijten dat zij de traagheid of zelfs de kwade wil van de Lid-Staten vreest. Nochtans blijken de moeilijkheden van de cohabitation in de praktijk duidelijk, met name in een stelsel waarvan de interne logica de gemeenschap voortdurend tot verdere integratie aanzet. Dit verklaart de uitbarstingen die zich nu en dan bij het omzeilen van de richtlijnen hebben voorgedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de uitvoering van de richtlijnen politiek op reserves stuit bij de nationale autoriteiten die niet meer dan een symbolische rol hebben. Frankrijk ontveinsde zulks niet tijdens de crisis van 1965. Nochtans bleek dit uiteindelijk uit de ware oorzaak van de traagheid en andere problemen die vaak optreden bij de uitvoering van de richtlijnen door de Staten. De verklaring moet elders worden gevonden, wat ook de principiële kritiek kan zijn betreffende een communautair praktijk. Natuurlijk kan men in voorkomend geval de detaillering van de door de richtlijn verplicht gestelde resultaten als argument aanwenden voor de vertraging (3). Het wijst evenwel op een « technische » moeilijkheid en niet op « politieke » onwil. Overigens wordt dit argument niet algemeen ingeroepen; soms wordt daarentegen het gemis aan precisie in de richtlijn als verontschuldiging voor een vertraagde uitvoering ingeroepen (4).

B. Uitvoering van de richtlijn

1. Algemene voorschriften voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht

6) De verdragen van Rome en Parijs zijn zeer nauwkeurig omtrent de communautaire wetgevende

originale du droit dérivé communautaire. Elle constitue un instrument spécifique de cohabitation entre ordres juridiques, conciliant les exigences de l'un avec la compétence en principe exclusive des autres, dont il n'est aucun équivalent dans la pratique internationale antérieure. Son utilisation s'est, à l'expérience, toutefois révélée délicate. La tentation est grande en effet d'empiéter, à la faveur du résultat imposé, sur des domaines de compétence réservés aux autorités étatiques. Il suffit à cette fin d'imposer des résultats tels que le choix des formes et moyens perde toute raison d'être. Ne réservant en pareil cas qu'un pouvoir d'exécution purement symbolique aux Etats, la directive aboutit en quelque sorte à faire basculer dans la sphère de compétence de la communauté ce qui relève en principe des Etats seuls. On conçoit qu'en pareille hypothèse la distinction entre la directive, d'une part, et une mesure générale (règlement) ou particulière (décision), d'autre part, devienne aléatoire. On conçoit aussi que des Etats rechignent devant ce qui a toutes les allures d'un excès de pouvoir de la part d'une autorité communautaire oublieuse des règles du jeu, c'est-à-dire d'une certaine répartition des compétences entre la communauté et ses membres.

Cette utilisation quasi réglementaire de la directive n'est dans la pratique guère contestable, tant les résultats imposés sont à l'ordinaire précis et détaillés. On ne saurait totalement en faire grief à la communauté. Il est vrai que, techniquement, toute autre solution est parfois impossible; il est vrai aussi que dans un contexte très tôt marqué par un antagonisme larvé entre la communauté et ses Etats membres, l'on ne saurait reprocher à celle-là d'avoir redouté l'inertie, voire de la mauvaise volonté, de ceux-ci. Il n'empêche que la pratique révèle sans ambiguïté les difficultés de la cohabitation, singulièrement dans un système dont la logique propre presse continuellement la communauté à progresser dans la voie de l'intégration. Cela expliquera les éclats qu'a épisodiquement suscités une manière de détournement de la directive. Il ne serait dès lors pas étonnant que l'exécution des directives se heurte politiquement à des réticences de la part d'autorités nationales confinées dans un rôle symbolique. La France ne s'en est pas cachée lors de la crise de 1965. Il ne semble toutefois pas qu'il y ait là une réelle cause des lenteurs et autres difficultés que connaît fréquemment l'exécution des directives dans le chef des Etats. L'explication doit être trouvée ailleurs, quelle que soit la critique de principe que puisse susciter une pratique communautaire. Il est certes possible que l'on tire le cas échéant argument du détail des résultats imposés par la directive pour justifier des retards (3); c'est toutefois le signe d'une difficulté « technique » et non d'une mauvaise volonté « politique ». Au demeurant, l'argument n'est pas uniformément soutenu; tout au contraire, c'est parfois de l'absence de précisions dans la directive dont il est fait état pour chercher à excuser un retard d'exécution (4).

B. L'exécution de la directive

1. Règles générales sur l'exécution du droit communautaire

6) Les traités de Rome et de Paris sont très précis à propos de pouvoir législatif communautaire, mais ne se

bevoegdheid, maar bevatten daarentegen nauwelijks specifieke voorschriften inzake de uitvoering van het gemeenschapsrecht.

Derhalve wordt noch op het zuiver communautair terrein, noch in de betrekkingen tussen de gemeenschap en haar Lid-Staten de uitvoeringsopdracht met name vermeld.

a) *Uitvoering op communautair niveau*

7) De communautaire rechtsorde maakt geen duidelijk onderscheid tussen een uitvoerende en een wetgevende functie. Het is evenwel duidelijk dat laatstgenoemde nooit meer impliceert dan een tenuitvoerlegging van de verdragen van Rome en Parijs die het constitutionele landschap van de gemeenschap schetsen. Voor deze tenuitvoerlegging bestaan er geen twee specifieke onderscheiden verantwoordelijkheden. Derhalve dient de communautaire autoriteit die een regel vaststelt, ook de uitvoerende maatregelen te nemen die de toepassing van deze regel vereist. Met andere woorden: de Commissie (Hoge autoriteit) in de E.G.K.S. en de Raad (behoudens de enkele eigen bevoegdheden van de Commissie) in de E.E.G. en Euratom zijn tegelijkertijd wetgevende en uitvoerende macht.

In het bijzonder wat de E.E.G. betreft, waren de auteurs van de verdragen van Rome er zich van bewust welke moeilijkheden deze verwarring kan teweegbrengen. Derhalve belast artikel 155 er de Commissie mee « de bevoegdheden waar te nemen welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt ». Van deze machtiging hangt in beginsel de uitoefening door de Commissie van een autonome uitvoeringsbevoegdheid af. Men weet echter dat de Raad hiervan slechts een beperkt gebruik maakt; of juist, het gebruik dat hij ervan heeft gemaakt was tot op heden aan zoveel voorwaarden gebonden dat elk onafhankelijk optreden van de Commissie sterk werd beperkt. De Europese Akte wettigt echter de hoop dat dit onafhankelijk optreden in de toekomst zal worden versterkt.

Afgezien van deze machtiging, is de overdracht van bevoegdheden op communautair niveau in beginsel verboden. Zij is althans door het Hof van Justitie onderworpen aan zeer strenge voorwaarden, ten einde het institutionele spel, overeenkomstig de wens van de oprichters van de gemeenschappen tot beperking van de sterke mogelijkheid van toepassing te eerbiedigen.

b) *Uitvoering op nationaal niveau*

8) Noodgedwongen doet het — primaire of afgeleide — gemeenschapsrecht een ruim beroep op uitvoerende maatregelen in de Lid-Staten. Het nationale recht is in beide richtingen een noodzakelijke schakel voor de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht. Naast een zeer algemene bepaling luidens welke « de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen nemen welke geschikt zijn om de nakoming te verzekeren » van hun verplichtingen (art. 5 E.E.G.), worden in de basisverdragen daaromtrent geen nauwkeurige regels geformuleerd.

Het gemeenschapsrecht valt vanuit dit gezichtspunt in het verlengde van het klassieke volkenrecht: het legt verplichtingen op zonder zich te bekommeren over de wijze waarop deze worden uitgevoerd; het volstaat dat deze uitvoering wordt gewaarborgd zonder enig ander voorbehoud dan dit toegelaten door het recht zelf in voorkomend geval. De gemeenschappen zetten in dit opzicht een stap

en revanche guère soucieux de formuler des règles spécifiques à propos de l'exécution du droit communautaire.

Il n'y a dès lors pas de fonction d'exécution qui soit explicitement mentionnée, ni sur le terrain proprement communautaire, ni dans les rapports entre la communauté et ses Etats membres.

a) *L'exécution sur le plan communautaire*

7) L'ordre juridique communautaire ne fait pas de distinction précise entre la fonction exécutive et la fonction législative. Il est clair que celle-ci ne représente jamais que la mise en œuvre des traités de Rome et de Paris, qui dessinent le paysage constitutionnel des communautés. Il n'y a pas, pour cette mise en œuvre, deux responsabilités spécifiques qui soient distinguées. C'est en conséquence à l'autorité communautaire qui adopte une règle qu'il appartient aussi de prendre les mesures d'exécution que son application requiert. Autrement dit, ce sont la Commission (Haute Autorité) dans la C.E.C.A. et le Conseil (sous la réserve de rares pouvoirs propres de la Commission) dans la C.E.E. et l'Euratom qui, tout à la fois, légifèrent et exécutent.

Singulièrement dans la C.E.E., les auteurs des traités de Rome ont néanmoins eu conscience des difficultés que cette confusion risque de susciter. C'est la raison pour laquelle l'article 155 charge la Commission d'exercer « les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». C'est de cette habilitation que dépend en principe l'exercice par la Commission d'un pouvoir d'exécution autonome. On sait toutefois que le Conseil n'en a fait qu'un usage limité: plus exactement, l'usage qu'il en fit a été à ce jour entouré de conditions telles que toute action indépendante de la Commission a été sévèrement réduite. L'Acte unique européen laisse néanmoins espérer que celle-ci sera à l'avenir renforcée.

Hors cette habilitation, la délégation de pouvoirs, au niveau communautaire, est en principe interdite. Au moins a-t-elle été subordonnée par la Cour de justice à des conditions très strictes, dans le souci de ne pas fausser le jeu institutionnel voulu par les fondateurs des communautés, qui en limitent considérablement les possibilités d'application.

b) *L'exécution sur le plan national*

8) Par la force des choses, le droit communautaire, primaire ou dérivé, fait très largement appel à des mesures d'exécution dans les Etats membres. Le droit interne est un amont et un aval indispensable à l'effectivité du droit communautaire. Hors une disposition très générale aux termes de laquelle « les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution » de leurs obligations (art. 4 C.E.E.), les traités de base ne formulent toutefois aucune règle plus précise à ce propos.

Le droit communautaire reste de ce point de vue dans le droit fil du droit international classique: il impose des obligations sans se soucier des modalités de leur exécution; il suffit que cette exécution doive être assurée, sans autre réserve que celle qu'il admet le cas échéant lui-même. Les communautés sont à cet égard en retrait par rapport aux systèmes fédéraux qui fournissent parfois — mais pas

achteruit ten opzichte van de federale stelsels, waarin de bond soms — maar niet altijd — de middelen krijgt over te gaan tot uitvoering van het bondsrecht in de deelstaten.

i) Het beginsel: de institutionele autonomie

9) Aangezien de verdragen van Rome en Parijs geen specifieke regels op dit gebied formuleren, dienen de Lid-Staten uitsluitend conform de voorschriften van hun eigen interne recht over te gaan tot uitvoering van hun communautaire verplichtingen.

Derhalve is het voornamelijk de wetgevende of uitvoerende macht die de vereiste uitvoerende maatregelen vaststelt, naargelang deze onder hun respectieve constitutionele bevoegdheden vallen. Uit het louter materieel uitvoerend optreden van de nationale autoriteit kan geenszins enigerlei machtiging worden afgeleid voor de uitvoerende macht om rechtens maatregelen te nemen tot uitvoering van het communautaire recht, zelfs op gebieden die constitutioneel niet onder haar eigen bevoegdheden vallen. Een dergelijke conclusie, die de constitutionele opbouw van elke Staat zou doen wankelen, kan zeker niet steunen op een zo algemene bepaling als die van artikel 5 van het E.E.G.-Verdrag. Hadden de auteurs van de verdragen van Rome en Parijs dit voornemen gehad — quod non — dan hadden zij dit moeten verwoorden in ondubbelzinnige termen, gelet op de sterke afwijkingen van de gewone regels van het volkenrecht.

Dit respect voor het institutionele evenwicht van elke Staat — waarbij haar eigen elementair recht om zich naar eigen goeddunken te organiseren wordt bevestigd — werd door het Hof van Justitie van de gemeenschappen niet in twijfel getrokken. Niet zonder reden heeft dit Hof er evenwel op gewezen dat een Staat zich niet kan beroepen op de bijzondere kenmerken van zijn eigen organisatie ter rechtvaardiging van het niet uitvoeren van zijn verplichtingen. Evenzeer heeft het Hof gewezen op het belang van een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Staten, omdat anders de doeltreffendheid ervan in het gedrang komt. Een Staat kan zich niet verschansen achter haar eigen constitutionele kenmerken om haar internationale verplichtingen te verzuimen — zulks staat al jarenlang vast volgens de jurisprudentie — dit is trouwens de wezenlijke prijs die moet worden betaald om in het internationaal recht een institutionele autonomie te doen eerbiedigen.

ii) Moeilijkheden bij de uitvoering

10) Hoe logisch hij ook zij, uit deze principiële regel blijken op communautair niveau indirect de eventuele moeilijkheden wat de werking ervan in de nationale stelsels betreft. Voor een volledig beeld daarvan dient elk nationale constitutionele opbouw nauwkeurig te worden geanalyseerd en dient daarbij rekening gehouden met het feit dat de praktijk een principiële regel meer dan eens enigszins bijstuurt. Een dergelijke gedetailleerde analyse is onmogelijk in onderhavig verslag. Twee bijzondere opmerkingen lijnen echter te worden geformuleerd.

Vooreerst is de Westerse juridische traditie principieel hecht aan de regel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Deze onafhankelijkheid van de rechter is overigens door het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens verheven tot waarborg voor het billijk proces waarop ieder, ongeacht zijn nationaliteit, recht

toujours — à la fédération les moyens de procéder d'autorité à l'exécution du droit fédéral dans les Etats fédérés.

i) Le principe: l'autonomie institutionnelle

9) Dès l'instant où les traités de Rome et de Paris ont renoncé à formuler quelque règle spécifique en cette matière, c'est aux Etats membres qu'il appartient de procéder à l'exécution de leurs obligations communautaires conformément aux seules règles de leur droit interne.

C'est dès lors principalement au législateur ou à l'exécutif qu'il appartient d'arrêter les mesures d'exécution requises selon que ces mesures relèvent de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs. On ne saurait déduire du caractère matériellement exécutif de l'intervention de l'autorité nationale quelque habilitation de l'exécutif à prendre de plein droit les mesures d'exécution du droit communautaire, même dans les matières qui ne relèvent pas constitutionnellement de ses pouvoirs propres. Une telle conclusion, qui bouleverserait l'édifice constitutionnel de chaque Etat, ne saurait trouver appui sur une disposition aussi générale que l'article 5 du traité C.E.E. Si telle avait été — quod non — l'intention des auteurs des traités de Rome et de Paris, elle eût demandé à être formulée en des termes dénués de toute équivoque, tant ses conséquences eussent été dérogatoires aux règles habituelles du droit international.

Ce respect de l'équilibre institutionnel propre à chaque Etat — qui confirme son droit élémentaire de s'organiser comme bon lui semble — n'a pas été mis en doute par la Cour de justice des communautés. Non sans raison, celle-ci n'en a pas moins souligné qu'un Etat ne saurait exciper des particularités de son organisation propre pour justifier l'inexécution de ses obligations, tout comme elle a souligné l'importance d'une application uniforme du droit communautaire dans tous les Etats membres à peine d'en compromettre l'effectivité. Qu'un Etat ne puisse se retrancher derrière ses spécificités constitutionnelles pour ne pas se conformer à ses obligations internationales — règle bien établie de longue date dans la jurisprudence — est le prix élémentaire à payer pour que le droit international respecte une autonomie institutionnelle de principe.

ii) Les difficultés d'application

10) Toute logique qu'elle soit, cette règle de principe répercute indirectement au niveau communautaire les difficultés de fonctionnement qui apparaissent le cas échéant dans les systèmes étatiques. Il faudrait pour s'en faire une idée complète analyser de façon précise chaque édifice constitutionnel national, en tenant compte des correctifs que la pratique apporte plus d'une fois à une règle de principe. Il est impossible au présent rapport d'entrer dans les détails d'une telle analyse. Deux observations particulières méritent néanmoins d'être formulées.

Il est propre, d'abord, aux traditions juridiques occidentales de professer un attachement de principe à la règle de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance du juge a d'ailleurs été érigée par la convention européenne des droits de l'homme en garantie du procès équitable à laquelle toute personne humaine a droit, quelle que soit

heeft. Deze regel betekent onvermijdelijk een complicatie voor de goede uitvoering door de Staat van haar internationale verplichtingen. Het is haar verboden om op grond van een beroep op haar interne organisatie de internationale verplichtingen niet na te leven, maar het is haar evenzeer verboden te interfereren in de uitoefening van een bevoegdheid waarvan de onafhankelijkheid dient gewaarborgd. Kan worden gesteld dat de onafhankelijkheid van de rechter in communautaire aangelegenheden moet wijken voor de verplichting van de Staat haar verbintenissen na te leven? Deze conclusie lijkt te sterk. In de mate dat de onafhankelijkheid van de rechter internationaal en niet alleen constitutioneel is bekrachtigd, kan worden gesteld dat de Europese gemeenschappen een bepaalde schending van het gemeenschapsrecht moeten dulden, met name de foutenmarge die samenhangt met die onafhankelijkheidsregel. Zulks rechtvaardigt evenwel niet dat een nationale jurisprudentie stelselmatig een regel van het gemeenschapsrecht met ondubbelzinnige draagwijdte verloochent. Het standpunt dat bepaalde Franse en Duitse rechtbanken ten aanzien van richtlijnen hebben ingenomen lijkt in dit verband laakbaar (zie verder).

Voorts staat het vast dat in Staten met federale structuur de uitvoering van het gemeenschapsrecht kan stuiten op de verdeling van de bevoegdheden tussen federatie en deelstaten, waarbij de eerste als enige bevoegde instantie in de internationale rechtsorde niet bij machte is om in de interne orde bepalingen te doen naleven door de deelstaten. Deze moeilijkheid, die in de verdragen aanleiding heeft gegeven tot de beroemde zogenaamde federale clausule, is welgekend. Zij is de laatste tijd toegenomen, omdat naast de eigenlijke federale staten (zoals de B.R.D.), andere Staten, zij het dan op verschillende wijze, werden « geregionaliseerd » (zoals België, Spanje en Italië). Deze complicatie is niet specifiek gemeenschapsrechtelijk, aangezien de uitvoering van elke internationale verplichting in een dergelijk geval enigszins onzeker wordt. Het is evenwel duidelijk dat het gemeenschapsrecht aldus meer vertraging of andere moeilijkheden ondervindt. De praktijk van de uitvoering van de richtlijnen bevestigt overduidelijk de omvang van dit probleem, inzonderheid in bepaalde gevoelige sectoren (zie verder). Niettemin blijft de principiële regel op dit punt volkomen overeind: nooit kunnen constitutionele moeilijkheden rechtvaardigen dat het gemeenschapsrecht niet wordt uitgevoerd. Het is dan ook aangewezen te zoeken naar de formules die deze problemen tot een minimum herleiden: op communautair niveau door het organiseren van enig overleg met regionale lichamen bij de besluitvorming inzake aangelegenheden dit tot hun bevoegdheid behoren en op nationaal niveau door het uitwerken van coördinatieregelingen die, zonder de logica van het federalisme of regionalisme te schaden, zonder al te veel moeite de goede uitvoering waarborgen van de verplichtingen waarvan de Staat zich moet kwijten.

iii) Overdracht van bevoegdheden: een oplossing?

11) In alle Lid-Staten van de gemeenschap is voor de wetgever een belangrijke rol voorbehouden bij de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het gemeenschapsrecht. Deze rol varieert weliswaar van de ene Lid-Staat tot de andere, afhankelijk van de respectieve nationale grondwet, maar blijkt niettemin overal belangrijk.

Deze min of meer overheersende rol van het parlement is niet vrij van bezwaren. Traagheid en andere wisselvallig-

sa nationalité. La règle complique inévitablement la bonne exécution par l'Etat de ses engagements internationaux. S'il lui est interdit d'exciper de son organisation interne pour ne pas respecter ceux-ci, il lui est aussi interdit d'interférer dans l'exercice d'un pouvoir dont l'indépendance doit être garantie. Faut-il considérer que l'indépendance des juges doit céder le pas, dans les matières communautaires, devant l'obligation de l'Etat de se conformer à ses engagements? La conclusion paraît excessive. Dans la mesure même où l'indépendance du juge est internationalement, et point seulement constitutionnellement, consacrée, on peut affirmer que les communautés européennes doivent tolérer une certaine violation du droit communautaire, à raison de la marge d'erreur que couvre nécessairement la règle d'indépendance. Cela ne saurait cependant justifier qu'une jurisprudence nationale méconnaisse systématiquement une règle de droit communautaire dont la portée est dénuée d'équivoque. La position qu'ont adoptée certains tribunaux français et allemands à l'égard des directives paraît à cet égard condamnable (voir *infra*).

Il est en outre un fait que, dans les Etats à structure fédérale, l'exécution du droit communautaire peut se heurter à la répartition des compétences qui est opérée entre autorité fédérale et autorités fédérées, celle-là, seule compétente dans l'ordre international, étant impuissante à faire respecter, dans l'ordre interne, des dispositions par celles-ci. La difficulté est bien connue qui a suscité, dans la matière des traités, la célèbre clause dite fédérale. Elle s'est accrue ces derniers temps avec l'apparition à côté d'Etats proprement fédéraux, comme la R.F.A., d'Etats largement « régionalisés », selon les formules diverses, tels la Belgique, l'Espagne ou l'Italie. Cette complication n'est pas spécifique au droit communautaire, l'exécution de toute obligation internationale pouvant être en pareille hypothèse quelque peu aléatoire. Il est clair toutefois qu'en droit communautaire les retards ou autres difficultés qui en résultent sont dommageables. La pratique d'exécution des directives confirme sans ambiguïté l'étendue de ce problème, particulièrement dans certains secteurs sensibles (voir *infra*). Néanmoins, la règle de principe retrouve sur ce point tout son sens: jamais ces difficultés constitutionnelles ne sauraient justifier l'inexécution du droit communautaire. Il s'indiquerait dès lors de rechercher les formules qui permettraient de réduire tant que faire se peut ces problèmes: au niveau communautaire en organisant quelque concertation avec les entités régionales lors de la prise de décision dans les matières qui leur sont réservées et au niveau national en développant des mécanismes de coordination qui, sans sacrifier la logique du fédéralisme ou du régionalisme, garantiraient sans trop de peine la bonne exécution des obligations dont l'Etat doit s'acquitter.

iii) La délégation de pouvoir: un remède?

11) Dans tous les pays membres de la C.E.E., le législateur est appelé à jouer un rôle considérable dans l'exécution des obligations résultant du droit communautaire. Ce rôle est certes variable d'un Etat à l'autre, selon leur constitution respective, mais n'en demeure pas moins important partout.

Cette prépondérance plus ou moins accentuée du parlement ne va pas sans inconvénient. Les lenteurs et autres

heden eigen aan de parlementaire procedure, alsmede het opmerkelijke verschijnsel dat aan een wetgever een zuiver uitvoerende functie wordt toegekend, werden vaak beklemtoond. Het is duidelijk dat dit een snelle en vlotte uitvoering van het gemeenschapsrecht niet bevordert.

Op grond daarvan kan men dan ook geneigd zijn er het parlement toe aan te zetten aan de uitvoerende macht de bevoegdheid over te dragen tot het treffen van de zuiver uitvoerende maatregelen. De mate waarin deze overdracht noodzakelijk is, met name de mate waarin de uitvoering ontsnapt aan de eigen bevoegdheden van de uitvoerende macht, wordt evenzeer als de voorwaarden voor dergelijke overdracht door de nationale constitutionele regels bepaald. De techniek van de overdracht lijkt trouwens in geen enkele van de Lid-Staten van de gemeenschappen onbekend te zijn.

Verleidelijk is de oplossing waardoor in zekere zin de samenhang wordt hersteld, en die zonder al te veel moeite uitmondt op een doeltreffende nationale « uitvoerende macht ». Uit de praktijk blijkt dat meermaals toevlucht werd gezocht tot deze oplossing. Een wondermiddel is zij echter niet. In de meeste Lid-Staten zijn de parlementen afkerig van gebruik van hun bevoegdheid tot overdracht en lijken zij ook niet geneigd op dit punt de Europese gemeenschappen te bevoorrechten. In geval van overdracht lijkt deze dikwijls veeleer nauw samen te hangen met de eigen kenmerken van een bepaalde materie, dan met de specifieke behoeften van de Europese gemeenschappen.

2. Ontheffing van uitvoering : rechtstreekse toepasselijkheid

12) Moeilijkheden op het stuk van de uitvoering bestaan ook los van de Europese gemeenschappen. Ze zijn zo oud als het volkenrecht. De moderne praktijk die deze moeilijkheden wil reduceren heeft de techniek van de rechtstreekse toepasselijkheid (directe werking), ontwikkeld en dit vooral voor de verdragen die bij uitstek belangrijk zijn voor particulieren. Wordt als direct werkend beschouwd deze regelen waarop particulieren zich voor de nationale autoriteiten kunnen beroepen zonder dat uitvoerende maatregelen noodzakelijk zijn. Bezwaren inherent aan een « natuurlijke luiheid » van de Staat bij de uitvoering van verdragsverplichting worden in een dergelijk geval voorkomen.

De rechtstreekse toepasselijkheid is niet noodzakelijk tot verdragen beperkt en particulieren zijn niet noodzakelijk de enigen die hierbij baat hebben. De meest spectaculaire toepassingen betreffen echter wel de verdragen die van belang zijn voor de particulieren.

a) Algemeen :

13) De jurisprudentie van het Hof van Luxemburg heeft aan de rechtstreekse toepasselijkheid een fundamentele plaats toegekend in de rechtsorde der gemeenschap. Zulks verklaart dat dit begrip al meer dan twintig jaar bron was voor overvloedig geleerd commentaar. Nochtans heeft het Hof van Justitie geen specifiek communautair begrip van rechtstreekse toepasselijkheid uitgevonden. Zowel in het gemeenschapsrecht als elders is de rechtstreekse toepasselijkheid gericht op een toepasselijkheid zonder uitvoerende maatregelen en deze toepasselijkheid is —, niettegenstaande de door het Hof aangewende formules — sinds het advies van het Permanente Hof van Justitie in de zaak

aléas propres à la procédure parlementaire, aussi bien que l'incongruité de confier à un législateur une fonction purement exécutive, ont été maintes fois soulignées. Il est évident qu'ils ne favorisent pas une exécution rapide et sereine du droit communautaire.

On peut dès lors à ce titre être enclin à inciter le parlement à déléguer à l'exécutif le pouvoir de prendre des mesures qui sont de pure exécution. La mesure dans laquelle cette délégation est nécessaire, c'est-à-dire dans laquelle l'exécution échappe aux pouvoirs propres de l'exécutif, est déterminée tout comme les conditions de cette délégation par les règles constitutionnelles nationales. La technique de la délégation ne paraît d'ailleurs inconnue d'aucun des Etats membres des communautés.

La solution est séduisante qui restaure en quelque sorte la cohérence et qui devrait permettre à peu de frais de retrouver un « exécutif » national efficace. La pratique montre qu'elle fut à diverses reprises utilisée. Ce n'est toutefois pas la panacée. Dans la plupart des pays membres, les parlements rechignent en effet à faire usage de leur pouvoir de délégation. Ils ne semblent guère enclins à privilégier sur ce point les communautés européennes. Quand délégation il y a, elle semble en effet souvent liée aux caractéristiques propres d'une matière plutôt qu'à des besoins spécifiques aux communautés européennes.

2. La dispense d'exécution : l'applicabilité directe

12) Les difficultés d'exécution ne datent pas, beaucoup s'en faut, des communautés européennes. Elles sont aussi vieilles que le droit international. Soucieuse de les réduire, la pratique moderne a développé la technique de l'applicabilité directe (effet direct), et ce surtout pour les traités qui intéressaient par excellence les particuliers. En ce contexte, est directement applicable la règle du traité dont les particuliers peuvent se prévaloir devant les autorités nationales, sans attendre de mesures d'exécution de la part de celles-ci. Les inconvénients inhérents à une « paresse étatique naturelle », lors de l'exécution des obligations sont en pareil cas évités.

L'applicabilité directe n'est spécifique ni aux traités ni aux particuliers. C'est toutefois à propos de traités intéressant les particuliers que cette technique a connu ses applications les plus spectaculaires.

a) En général :

13) La jurisprudence de la Cour de Luxembourg a accordé à l'applicabilité directe une place fondamentale dans l'ordre juridique des communautés. Cela expliquera que cette notion ait suscité depuis une vingtaine d'années de très abondants commentaires doctrinaux. La Cour de justice n'a cependant pas inventé une notion d'applicabilité directe qui soit propre aux communautés. En droit communautaire comme ailleurs, l'applicabilité directe vise une applicabilité sans mesure d'exécution et, nonobstant les formules utilisées par la Cour, cette applicabilité dépend, depuis l'avis rendu par la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire de la compétence des tribunaux

betreffende de bevoegdheid van de rechtbanken te Danzig afhankelijk van de wil van de verdragsluitende partijen — soevereine wetgevers —, of bij uitbreiding van de wil van de auteurs van de regel waarvan toepassing wordt geëist.

De oorspronkelijkheid van het Hof is evenwel dat het — bij het zoeken naar deze wil, wanneer deze niet duidelijk tot uiting is gekomen — in de plaats van het van oudsher in de nationale jurisprudentie gebezigde exegetische criterium een criterium van teleologische uitlegging heeft gesteld. Aldus kon het Hof van Justitie aan de rechtstreekse toepasselijkheid een uitbreiding geven waarvan geen precedent bestaat. De bepaling van het gemeenschapsrecht, die geredigeerd is in de vorm van een recht (of een verplichting) van particulieren, of in de vorm van een verplichting van de Staten, wordt rechtstreeks toepasselijk geacht wanneer zij duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk is. Zulks voorkomt elke inmenging van de rechter in de constitutionele bevoegdheden van de wetgevende of uitvoerende macht.

b) *Rechtstreekse werking van de richtlijn*

i) *De bevestiging*

14) Onmiddellijk na de ondertekening van het Verdrag van Rome overheerste de mening dat de richtlijn geen rechtstreekse werking kon bezitten; zulks leek trouwens te worden bevestigd door artikel 189 E.E.G., dat de rechtstreekse toepasselijkheid kennelijk beperkt tot de verordening.

Een dergelijke conclusie was op zich volkomen logisch. Immers, hoe kon een instrument, dat aan de Staten alleen een resultaatsverplichting oplegt en hun daarbij de keuze laat van de wijze van uitvoering, particulieren rechten verlenen? Hoe kon de communautaire autoriteit door het rechtstreeks toekennen van rechten, in zekere zin legifereren op gebieden die in beginsel onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale autoriteiten vallen?

Hoger werd reeds beklemtoond dat de communautaire autoriteit, bij het verbreken van een evenwicht van bevoegdheden, niet heeft gearzeld de Staten te verplichten tot uiterst nauwkeurige en gedetailleerde resultaten, waarbij aan de nationale autoriteiten nog slechts een puur symbolische taak bleef voorbehouden. In dergelijk geval dienden de richtlijnen alleen nog te worden opgenomen in de interne rechtsorde; in feite dienden zij niet meer te worden uitgevoerd. Waarom zou in geval van een duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting op grond van een richtlijn datgene worden afgewezen waarmee het Hof instemde voor verdragen, met name dat een bepaling houdende een verplichting voor de Lid-Staten, rechtstreeks correlatieve rechten kon toekennen aan particulieren?

Deze stap werd in 1968 officieel gezet door de Belgische Raad van State in een zaak van uitwijzing die verband hield met Richtlijn 64/221/E.E.G. (5). Waarschijnlijk kon het arrest gemakkelijk worden verantwoord zonder de richtlijn als rechtstreeks werkend te beschouwen. Toch lijkt het dat de Raad van State evenwel de bedoeling had deze rechtstreekse werking te bevestigen. Zulks zal het Hof van Justitie in het begin van de jaren 70 doen; het Hof bevestigde de rechtstreekse werking op voorwaarde dat

de Dantzig de la volonté des parties contractantes — législateur souverain —, ou par extension de celle des auteurs de la règle dont l'application est demandée.

L'originalité de la Cour est toutefois d'avoir substitué dans la recherche de cette volonté, lorsqu'elle n'était pas clairement exprimée, un critère d'interprétation téléologique au critère exégétique traditionnellement utilisé par les jurisprudences nationales. Cela a ainsi permis à la Cour de justice de fournir à l'applicabilité directe une extension sans précédent. Est considérée comme directement applicable la disposition de droit communautaire qui est libellée sous la forme d'un droit (ou d'une obligation) des particuliers ou sous la forme d'une obligation des Etats, dès lors que celle-ci, fût-elle de faire, est claire, précise et inconditionnelle. Ces qualificatifs préviennent toute immixtion du juge dans les pouvoirs constitutionnels du législateur ou de l'exécutif.

b) *Applicabilité directe de la directive*

i) *L'affirmation*

14) Au lendemain de la signature du traité de Rome, une opinion dominante tenait la directive pour non directement applicable, ainsi que le suggéraient les termes de l'article 189 C.E.E. limitant apparemment au règlement le bénéfice de l'applicabilité directe.

Une telle conclusion était en soi parfaitement logique. En effet, comment admettre qu'un instrument se contentant d'imposer aux Etats une obligation de résultat en leur laissant le choix des mesures d'exécution puisse conférer des droits à des particuliers? Comment admettre que, conférant directement des droits, l'autorité communautaire puisse en quelque sorte légiférer dans des matières qui relèvent en principe de la compétence exclusive des autorités nationales?

Il a déjà été souligné que l'autorité communautaire, en bousculant un équilibre de compétences, n'a pas hésité à imposer aux Etats des résultats extrêmement précis et détaillés, ne réservant aux autorités nationales qu'une tâche d'exécution purement symbolique. Il ne restait le cas échéant qu'à reproduire la directive dans l'ordre interne; il n'y avait plus à proprement parler à l'exécuter. Dès l'instant où l'obligation était claire, précise et inconditionnelle, pourquoi dès lors refuser, en vertu d'une directive, ce que la Cour admettait à propos des traités, à savoir qu'une disposition libellée en la forme d'une obligation des Etats pouvait conférer directement à des particuliers des droits corrélatifs?

Ce pas a été officiellement franchi en 1968 par le Conseil d'Etat de Belgique dans une affaire d'expulsion relative à la directive 64/221/C.E.E. (5). Il est probable que l'arrêt eût pu être aisément justifié, sans que la directive soit tenue pour directement applicable. L'intention du Conseil d'Etat paraissait bien néanmoins d'affirmer cette applicabilité directe. C'est ce qu'affirmera à son tour la Cour de justice au début de la décennie 1970. La Cour a confirmé l'applicabilité directe à condition que les critères d'applica-

aan de eerder geformuleerde criteria van directe werking werd voldaan. Sindsdien heeft het Hof herhaaldelijk gesteld dat een richtlijn rechtstreeks rechten kan toekennen aan particulieren zonder dat uitvoerende maatregelen werden genomen.

ii) De grenzen

15) Was de doctrine aarzelend in het begin, dan betwist zij tegenwoordig niet langer dat de richtlijn rechtstreeks werkend kan zijn. Soms maakt zij nochtans voorbehoud ten aanzien van het gebruik dat van de richtlijn wordt gemaakt. Nu de praktijk ingang heeft gevonden, ware het onlogisch de rechtstreekse toepasselijkheid te betwisten, zeker wanneer bij de richtlijn opgelegde verplichtingen, overeenkomstig de formule van het Hof duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn.

Deze conclusie wordt in de nationale jurisprudenties blijkbaar evenmin in twijfel getrokken; de rechtbanken hebben immers niet geaarzeld om zelfs bij het ontbreken van de uitvoerende maatregelen richtlijnen toe te passen. Sommige rechtbanken blijken hiertegen echter nog steeds vijandig te staan, vooral in de Bondsrepubliek Duitsland en in Frankrijk (zie verder). Wanneer zij inzake richtlijnen iedere rechtstreekse werking afwijzen, lijkt dit wel degelijk een schending van het gemeenschapsrecht die niet kan worden gerechtvaardigd op grond van de traditionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Men kan de houding van deze rechterlijke instanties slechts betreuren, zonder dat het belang ervan moet worden overschat.

Trouwens, recente jurisprudentie van het Hof der Gemeenschappen lijkt de rechtstreekse werking van de richtlijn te willen beperken tot de betrekkingen tussen de Staat en particulieren. Met andere woorden de richtlijn zou in de betrekkingen tussen particulieren niet zelfstandig rechten kunnen toekennen en verplichtingen kunnen scheppen (zie verder). Deze beperking moet tot aarzeling stemmen. Het onderscheid tussen de horizontale en de verticale werking van de richtlijn werd al vroeg door rechtsgeleerden besproken. Aangezien daarvan in de jurisprudentie van het Hof geen spoor werd teruggevonden, mocht worden aangenomen dat dit onderscheid werd verworpen. Het *Marshall-arrest* doet deze conclusie wankelen (zie verder). Het is echter moeilijk zulks overtuigend te verdedigen. Wanneer men aanvaardt dat de communautaire autoriteit via richtlijnen rechtstreeks rechten kan toekennen aan particulieren — dit wil zeggen dat zij in zekere zin kan legiferen — dan moeten deze rechten kunnen worden tegengeworpen aan andere particulieren en aan overheden, althans vanaf het ogenblik waarop de uitvoeringstermijn verstreken is en de geïnteresseerden kennis hebben van de richtlijn. Of de Staat er al dan niet schuld aan heeft de richtlijn niet binnen de voorgeschreven termijn te hebben uitgevoerd, is in dit verband zonder belang. Het is voorts moeilijk om de communautaire jurisprudentie te schragen met de restrictieve interpretatie die wordt gevolgd bij het concept « *dritt-wirkung* » inzake de toepassing van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens. Immers, aangezien deze rechten — in de traditionele betekenis van het woord — specifiek werden geconstrueerd om de particulier tegen de Staat te beschermen, kan men zich daarop moeilijk beroepen als rechten die in de betrekkingen tussen particulieren kunnen worden tegengeworpen. Zulks kan evenwel geenszins worden beweerd van het gemeenschapsrecht, waar de rechten of verplichtingen van de Staat geen enkele bevoorrechte connotatie hebben.

bilité directe formulés antérieurement soient satisfaits. Depuis lors, la Cour a maintes fois affirmé qu'une directive pouvait conférer directement des droits aux particuliers, sans que les mesures d'exécution aient été prises.

ii) Les réticences

15) Tout hésitante qu'elle fut à l'origine, la doctrine ne conteste plus de nos jours que la directive puisse être directement applicable. Elle demeure cependant parfois réservée sur l'emploi qui est fait de la directive. La pratique étant bien établie, il eût été illogique que l'on contestât son applicabilité directe, du moins lorsque les obligations qu'elle impose sont, selon la formule de la Cour, claires, précises et inconditionnelles.

Cette conclusion ne paraît pas davantage mise en doute dans les jurisprudences nationales; les tribunaux n'ont en effet pas hésité à faire à diverses reprises application des directives même en l'absence de mesures d'exécution. Certaines juridictions semblent néanmoins y demeurer hostiles, particulièrement en Allemagne fédérale et en France (voir infra). Leur négation de toute applicabilité directe, s'agissant des directives, paraît bien constituer une violation du droit communautaire, que ne saurait justifier l'indépendance traditionnelle du pouvoir judiciaire. On ne peut que le déplorer, même s'il ne faut pas en exagérer l'importance.

Une jurisprudence récente de la Cour des communautés semble d'ailleurs vouloir limiter l'applicabilité directe de la directive aux rapports entre l'Etat et les particuliers. Autrement dit, dans les rapports entre particuliers, la directive ne pourrait pas elle-même conférer directement des droits et des obligations (voir infra). On doit rester hésitant devant cette restriction. La distinction entre effet dit horizontal et effet dit vertical de la directive fut certes de longue date discutée en doctrine. La jurisprudence de la Cour n'y faisant pas écho, on pouvait légitimement croire que cette distinction était rejetée. L'arrêt *Marshall* infirme cette conclusion (voir infra). Il est difficile toutefois de lui apporter une justification convaincante. Si l'on accepte que, par la voie de directives, l'autorité communautaire peut conférer directement des droits aux particuliers, c'est-à-dire en quelque sorte légiférer, ces droits doivent pouvoir être opposés à d'autres particuliers comme aux autorités publiques, à tout le moins dès l'instant où le délai d'exécution est expiré et où la directive a été dûment portée à la connaissance des intéressés. Qu'il y ait ou non faute de l'Etat à n'avoir pas exécuté dans le délai prescrit la directive est indifférent à cet égard. Il est difficile par ailleurs d'invoquer à l'appui de la jurisprudence communautaire l'interprétation restrictive suivie à propos de la *dritt-wirkung* dans l'application de la convention européenne des droits de l'homme. En effet, ceux-ci étant, dans l'acception traditionnelle du terme, des droits spécifiquement construits aux fins de protéger le particulier contre l'Etat, on conçoit qu'il puisse être difficile de s'en réclamer comme étant des droits opposables dans les rapports entre particuliers. Cette remarque ne vaut toutefois pas pour le droit communautaire, dont les droits ou obligations ne présentent avec l'Etat aucune connotation privilégiée.

3. De uitvoering van de richtlijn

16) Met eerbiediging van de hogervermelde algemene voorschriften, moet in de Lid-Staten worden overgegaan tot uitvoering van de communautaire richtlijnen. Dat deze directe werking kunnen bezitten, kan er de Staat evenwel niet van ontslaan de richtlijnen op regelmatige wijze uit te voeren; dit werd trouwens beklemtoond door het Hof van Justitie te Luxemburg.

Er dient nochtans opgezien dat deze uitvoering in de praktijk niet moeiteloos verloopt. Dit blijkt uit de vele beroepen van de Commissie voor het Hof welke de laatste jaren werden ingeleid en waarin een verzuim van de Lidstaat wordt aangevochten. Het is enigszins paradoxaal dat de Staten die voornamelijk bij deze beroepen zijn betrokken, zoals België of Italië, de communautaire integratie zeer gunstig gezind zijn.

Deze uitvoeringsmoeilijkheden, alsook de redenen ervan worden in dit verslag uitvoerig onderzocht (zie verder). Hierna worden dan ook slechts enkele algemene opmerkingen geformuleerd.

Het is duidelijk dat een bepaald politiek klimaat niet vreemd is aan de vertraging waarmee een Staat haar verplichtingen nakomt. Een bepaalde regeringsinstabiliteit, waarvan er duidelijke voorbeelden wel bekend zijn, of andere wijvingen tussen de regeringspartijen in een Staat vergemakkelijken de goede uitvoering van de richtlijnen uiteraard niet. Het is ook duidelijk dat bepaalde voorschriften van richtlijnen niet altijd door alle Lid-Staten worden toegejuicht.

Genoemde factoren zijn onbetwistbaar, doch het belang ervan mag niet worden overdreven. Tenslotte wordt de vertraging waarmee de Lid-Staten zich kwijten van hun communautaire verplichtingen slechts marginaal verklaard door moeilijkheden die verband houden met een bepaalde politieke instabiliteit of met een principieel verzet tegen de inhoud van een richtlijn.

17) Achter deze conjuncturele verklaring schuilen waarschijnlijk meer structurele redenen. Twee ervan dienen in het bijzonder vermeld.

De eerste, waarop reeds werd gewezen, houdt verband met de complicatie voortvloeiend uit een gefederaliseerde of geregionaliseerde staatsstructuur. Deze moeilijkheid zal waarschijnlijk nog toenemen, aangezien een hergroepering van die Staten op Europees niveau de « regio's » binnen deze Staten aanzet tot het vergroten van hun autonomie ten einde hun specifiek karakter veilig te stellen. En deze regio's zijn des te gevoeliger naarmate hun autonomie recenter is. Dit kan een mogelijke verklaring zijn voor het feit dat de uitvoering van richtlijnen in België blijkbaar op meer hinderpalen stuit dan in de Duitse Bondsrepubliek. Uitgezonderd indien men voorbijgaat aan de positieve kanten van het « federalisme » en blijft voortbouwen aan een Europa volgens het model van de eenheidsstaat van weleer, zijn deze moeilijkheden even onvermijdelijk als « gezond ». Wel zouden die moeilijkheden moeten kunnen worden beperkt door op communautair en nationaal niveau mechanismen te ontwikkelen voor overleg tussen Staten en regio's.

De tweede reden houdt verband met een zeker gebrek aan aanpassing van de administratieve organisatie van de Staat aan haar functie van uitvoerder van het gemeenschapsrecht. Het is immers treffend dat de Lid-Staten van de Gemeenschap, die de minste moeite lijken te hebben met de uitvoering van de richtlijnen, daartoe een specifiek-

3. L'exécution de la directive

16) C'est dans le respect des règles générales rappelées ci-dessus qu'il doit être procédé dans les Etats membres à l'exécution des directives communautaires. Que celles-ci puissent être directement applicables ne saurait d'ailleurs dispenser l'Etat de les exécuter régulièrement, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la Cour de justice de Luxembourg.

Force est toutefois de constater qu'à l'expérience, cette exécution ne va pas sans peine. Le nombre des recours en constatation de manquement d'un Etat membre introduits ces derniers temps par la Commission devant la Cour suffira à en témoigner. Il n'est pas sans paradoxe que les Etats principalement visés par ces recours, comme la Belgique ou l'Italie, affichent habituellement un attachement particulièrement vif à l'intégration communautaire.

Ces difficultés d'exécution, ainsi que les raisons qui semblent les expliquer, sont exposées plus en détail dans le présent rapport (voir infra). On se contentera dès lors de formuler momentanément quelques observations générales à ce propos.

Il est clair qu'un certain environnement politique peut n'être pas étranger aux retards qu'un Etat prend à se conformer à ses obligations. Quelque instabilité gouvernementale, dont il est de célèbres exemples, ou autres dissensions entre les partis au pouvoir dans un Etat ne facilitent pas, il va sans dire, la bonne exécution des directives. Il est clair aussi que leurs dispositions ne rencontrent pas toujours l'adhésion enthousiaste de tous les Etats.

Ces facteurs sont incontestables, mais leur importance ne peut toutefois être surestimée. Enfin, les retards pris par les Etats à exécuter leurs obligations communautaires ne s'expliquent que marginalement par des difficultés liées à une certaine instabilité politique ou à une opposition de principe au contenu d'une directive.

17) Derrière ces explications conjoncturelles, il y a probablement des raisons plus structurelles. Deux d'entre elles méritent une mention particulière.

La première, qui a déjà été soulignée, est liée à la complication suscitée par la structure fédéralisée ou régionalisée de l'Etat. Cette difficulté est probablement appelée à s'accroître, dans la mesure même où un regroupement des Etats au niveau européen incline en leur sein les « régions » à accroître leur autonomie pour sauvegarder leur spécificité. Et ces régions y sont d'autant plus sensibles que leur autonomie est plus récente. Ce qui pourrait expliquer que l'exécution des directives se heurte apparemment à plus d'obstacles en Belgique qu'en Allemagne fédérale... Sauf à nier les vertus du « fédéralisme » en poursuivant la construction européenne sur le modèle de l'Etat unitaire d'hier, ces difficultés sont inévitables autant qu'elles sont « saines ». Il devrait néanmoins être possible de les réduire en développant, au niveau communautaire comme au niveau national, des mécanismes de concertation entre Etats et régions.

La seconde raison tient à une certaine inadaptation de l'organisation administrative de l'Etat à sa fonction d'exécutant du droit communautaire. Il est en effet frappant de constater que les Etats membres de la communauté qui éprouvent apparemment le moins de peine à exécuter les directives sont ceux-là même qui ont mis en place à cette

administratief apparaat hebben ingesteld. Hier kan Denemarken als voorbeeld worden vermeld. Hoewel dit land normaliter niet bijzonder entoesiast is over de « integratie », lijkt het nauwgezet zijn verplichtingen uit te voeren België is een voorbeeld in tegengestelde zin. Hoezeer België ook « Europees » wil zijn, het is een feit dat de uitvoering niet steeds vlot verloopt.

Derhalve zal er overleg moeten plaatsvinden tussen de betrokken diensten binnen de overheidsadministratie. De praktijk leert ons dat dit overleg zou moeten worden georganiseerd op twee niveaus: dit van het uitwerken van de richtlijnen en dat van de eigenlijke uitvoering. Reeds voor de aanneming van de richtlijn zouden alle belanghebbende diensten moeten worden betrokken bij de bespreking ervan in de mate dat de communautaire procedure zulks toelaat. Aldus zouden zij behoorlijk ingelicht zijn over hun taak bij de uitvoering en kunnen wijzen op de mogelijke of moeilijkheden. Vervolgens zou bij de uitvoering zelf één dienst verantwoordelijk moeten worden gesteld voor het volgen van de goede uitvoering van alle richtlijnen door alle betrokken autoriteiten, zodat deze laatste aan hun verplichtingen zouden kunnen worden herinnerd en zodat de « Staat » eveneens zou worden gewezen op mogelijke moeilijkheden.

Daartoe kunnen zeer uiteenlopende formules worden aangewend. De oprichting van een ministerie belast met Europese zaken, waartoe sinds het ontstaan van de gemeenschappen meermaals een poging werd ondernomen, is wellicht niet noodzakelijk de beste formule. Er zij voorts op gewezen dat de Europese bureaus of diensten, die tot op heden vaak met niet duidelijk afgebakende opdracht binnen de centrale administratie werden opgericht, in de praktijk niet overtuigden.

Misschien ware het zinvol zich zowel op communautair als op nationaal niveau te richten naar de formules van de Noorse Raad, zelfs wanneer het vaststaat dat er geen volledige vergelijkbaarheid mogelijk is.

C. Naleving van de richtlijn

1. Algemene voorschriften inzake toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht

18) De Europese gemeenschappen worden gekenmerkt door een zeer verregaande controle op de wijze waarop de Lid-Staten en de communautaire instellingen hun verdragsverplichtingen nakomen.

Dit is vooreerst een politieke controle. Hij wordt uitgeoefend door het Europees Parlement en is hoofdzakelijk gericht op de communautaire instellingen. Hoewel zeer doeltreffende instrumenten ontbreken, kan deze controle zelfs leiden tot een motie van afkeuring van de Commissie. Tot op heden bestaat daarvan echter geen voorbeeld.

Deze controle slaat ook op de rechtsbevoegdheid uitgeoefend door het Hof van Justitie. Het is minder verwonderlijk dan het op het eerste gezicht lijkt dat deze controle op de rechtsbevoegdheid zeer uitgebreid is, terwijl de politieke controle beperkt blijft. De controle op de rechtsbevoegdheid wordt uitgeoefend op de gemeenschap en de Staten. Ten aanzien van de gemeenschap neemt deze controle hoofdzakelijk de vorm aan van een wettigheidscontrole (vernietiging, exceptie van onwettigheid, verzuim) en betreft zij bijkomstig geschillen inzake vordering tot

fin un appareil administratif spécifique. La situation du Danemark est à cet égard exemplaire. Quoiqu'il ne fasse à l'ordinaire pas montre d'un enthousiasme particulier pour l'« intégration », cet Etat exécute à l'ordinaire ponctuellement ses obligations. Par contraste, celle de la Belgique l'est aussi. Tout « européenne » qu'elle se veule, elle ne se singularise pas par la rapidité de son exécution.

Il y aurait lieu dès lors d'organiser la concertation entre les services intéressés au sein de l'administration. A l'expérience, cette concertation devrait être organisée à deux niveaux: celui de l'élaboration de la directive et celui de son exécution proprement dite. Avant l'adoption de la directive, il y aurait lieu d'associer tous les services intéressés à la discussion de ses termes, dans la limite de ce qu'autorise la procédure communautaire. Les services seraient ainsi dûment informés de la tâche qu'ils auront à accomplir lors de l'exécution, tout en étant en mesure d'attirer l'attention sur les difficultés. Ensuite, lors de l'exécution il serait opportun de confier à un service unique la responsabilité de suivre la bonne exécution de toutes les directives par l'ensemble des autorités intéressées, de manière à pouvoir leur rappeler leurs obligations et alerter l'« Etat » des difficultés éventuelles.

Les formules à utiliser à cette fin peuvent être très diverses. La création d'un ministère chargé des affaires européennes, épisodiquement tentée depuis la fondation des communautés, n'est sans doute pas nécessairement la meilleure. Force est aussi de constater que les bureaux ou autres offices européens établis à ce jour dans les administrations centrales à des fins souvent obscures ne sont à l'expérience pas convaincants.

Peut-être ne serait-il pas inutile de s'inspirer en cette matière, au niveau tant communautaire que national, des formules mises au point au sein du Conseil nordique, même si les expériences ne sont pas pleinement comparables.

C. L'observation de la directive

1. Les règles générales sur les contrôles du droit communautaire

18) Les Communautés européennes exercent un contrôle très poussé du respect par les Etats membres et par les institutions communautaires de leurs obligations aux termes des traités.

Ce contrôle est avant tout un contrôle politique. Exercé par le Parlement européen, il a pour cible principale les institutions communautaires. Même dépourvu d'instruments très efficaces, il peut déboucher sur le vote d'une motion de censure à l'égard de la Commission, dont il n'est toutefois à ce jour aucun exemple.

Ce contrôle comprend aussi le contrôle juridictionnel exercé par la Cour de Justice. Il est moins étonnant qu'il y paraît à première vue que ce contrôle juridictionnel soit très étendu alors que le contrôle politique demeure limité. Il s'exerce sur la communauté comme sur les Etats. A l'égard de la communauté, il prend essentiellement la forme d'un contrôle de légalité (annulation, exception d'illégalité, carence) et, accessoirement, d'un contentieux de réparation (responsabilité). A l'égard des Etats, il consiste essentiellement à constater les manquements de ces Etats et,

schadevergoeding (aansprakelijkheid). Ten aanzien van de Staten uit deze controle zich hoofdzakelijk in het constateren van het in gebreke blijven van deze Staten en in een controle op hun uitlegging van het communautaire recht.

Hoe uitgebreid ook, de controle mondt niet uit in daadwerkelijke sancties. Alleen in kartelzaken kunnen particulieren door de Gemeenschap worden getroffen door boetes of dwangmaatregelen. De communautaire instellingen en de Lid-Staten ontsnappen daar echter aan, alsook aan elke andere vorm van sancties. Wel kunnen in de E.G.K.S. door de Gemeenschap tegen ingebreke blijvende Staten retorsiemaatregelen worden genomen.

Binnen de grenzen van de specifieke regels kan elk van deze controles worden aangewend om zich te vergewissen van de goede uitvoering door de Staten van de richtlijnen die tot hen zijn gericht. Het zij ons echter toegelaten over dit punt slechts enkele algemene opmerkingen te formuleren.

2. De rechtstreekse controle: het constateren van verdragsschennis

19) De actie wegens verdragsschennis tegen Lidstaten is vanzelfsprekend het instrument dat er de Staten het gemakkelijkst toe aanzet de richtlijnen uit te voeren. De praktijk bevestigt dat deze vordering op grote schaal werd gebruikt in verband met richtlijnen en dat het gebruik ervan de laatste tijd nog toeneemt. Dit is niet zo verwonderlijk. De situatie is trouwens welbekend, aangezien er meer en meer statistische overzichten worden opgemaakt. Enkele aanvullende preciseringen zijn wellicht nuttig.

De vordering tot vaststelling van verdragsschennis kan, zoals men weet, worden ingeleid door een Lid-Staat of door de Commissie. Inzake de richtlijnen zijn alle vorderingen die aan het Hof van Justitie werden voorgelegd bij ons weten te wijten aan een initiatief van de Commissie. Zulks bevestigt dat in het bijzonder de Commissie een toezichtstaak uitoefent en dat de Lid-Staten dit jegens elkaar niet graag doen. Dit is niet verwonderlijk en dient niet betreurd.

Hoe talrijk de door de Commissie ingestelde vorderingen ook zijn, alle verzuimen van richtlijnen werden door haar voor het Hof niet vervolgd ook al was de Commissie ervan op de hoogte. Daaruit blijkt dat er nog plaats is voor een zeker «toezichts»-beleid van de Commissie. Wie zou daarover klagen? Wel kan moeilijk worden gepreciseerd welke de hoofdlijnen van dit beleid zijn, niettegenstaande de uitvoerige informatie die de Commissie inzonderheid in haar jaarverslagen verstrekt.

Statistisch hebben deze vorderingen nagenoeg steeds geleid tot een veroordeling van de Staat, of beter tot een constatering van het verzuim van die Staat. Bij het lezen van de arresten, die dikwijls zeer kort zijn, wordt men altijd getroffen door de armoede van het betoog waarmee de Staat zich tracht te rechtvaardigen en door de onvermijdelijkheid van het Hof tegenover elk argument dat op interne overwegingen steunt.

Zoals reeds vermeld, mondt de constatering van het verzuim niet uit op eigenlijke sancties. Er zij wel aan toegevoegd dat de gemeenschap op het stuk van de richtlijnen nooit heeft gepoogd retorsiemaatregelen te nemen, wanneer de betrokken Staat na het arrest van het Hof

accessoirement, à contrôler leurs interprétations du droit communautaire.

Si étendu qu'il soit, le contrôle ne débouche toutefois pas sur des sanctions effectives. On sait que les particuliers peuvent être frappés d'amendes ou d'astreintes par la communauté pour des affaires de cartel. Les institutions communautaires et les Etats membres échappent toutefois à celles-ci, ainsi qu'à toute autre forme de sanctions. Particulièrement dans la C.E.C.A., des mesures de rétorsion peuvent toutefois être adoptées par la communauté à l'encontre des Etats défaillants.

Dans la limite des règles spécifiques qui les régissent, chacun de ces contrôles pourrait être utilisé pour s'assurer de la bonne exécution par les Etats des directives dont ils sont destinataires. Qu'il nous soit permis néanmoins de nous limiter à ce propos à quelques remarques générales.

2. Le contrôle direct: la constatation du manquement

19) Le recours en constatation du manquement des Etats à leurs obligations est assez naturellement l'instrument dont l'utilisation est la plus aisée pour amener les Etats à exécuter les directives. La pratique confirme que ce recours a été largement utilisé à propos de directives, son emploi paraissant même s'intensifier ces derniers temps. Il n'y a rien d'étonnant à cela. La situation est au demeurant bien connue, les relevés statistiques ayant tendance actuellement à se multiplier. Quelques précisions sont peut-être utiles.

Le recours en constatation de manquement peut être, on le sait, introduit soit par un Etat membre, soit par la Commission. S'agissant des directives, tous les recours dont la Cour de Justice a été saisie sont, à notre connaissance, dus à une initiative de la Commission. Cela confirmera que seule celle-ci exerce quelque police du droit communautaire à laquelle les Etats, entre eux, répugnent. Il n'y a ni à s'en étonner, ni à le déplorer.

Pour nombreux qu'aient été les recours de la Commission, il paraît bien que celle-ci n'a pas toujours, s'agissant des directives, poursuivi devant la Cour tous les manquements des Etats, quand bien même elle ne pouvait les ignorer. Cette constatation révèle, qu'il y a encore place pour quelque politique «répressive» de la Commission. Qui s'en plaindrait? Il est difficile toutefois de préciser quelles sont les lignes directrices auxquelles obéit cette politique, nonobstant les nombreux renseignements que fournit la Commission notamment à l'occasion de ses rapports annuels.

Statistiquement, ces recours ont presque toujours conduit à une condamnation de l'Etat, ou plus précisément à une constatation de son manquement. A la lecture des arrêts, souvent fort brefs, on ne peut qu'être frappé par l'indigence fréquente de l'argumentation utilisée par l'Etat pour tenter de se justifier et par l'imperméabilité de la Cour à toute argumentation tirée de considérations intérieures.

La constatation de manquement ne débouche pas, on l'a déjà dit, sur des sanctions proprement dites. Il faut préciser toutefois que la communauté ne s'est jamais essayée, en matière de directives, à prendre quelques mesures de rétorsion lorsque l'Etat intéressé, après l'arrêt de la Cour,

onvoldoende bereidheid toonde om het officieel vastgestelde verzuim te herstellen. Ten hoogste heeft het Hof geconstateerd dat de Staat, die niet binnen de kortst mogelijke termijn de vereiste maatregelen trof, niet aan haar communautaire verplichtingen voldeed (6). Nochtans worden de arresten van het Hof doorgaans gerespecteerd, ook al gebeurt de tenuitvoerlegging ervan soms traag. Zowel hier als elders wijst dit erop dat de sanctie minder belangrijk is dan de officiële constatering van het verzuim.

3. De indirecte controle: prejudiciële uitlegging en richtlijn

20) Het mechanisme van de prejudiciële procedure heeft als enige bestaansreden het waarborgen van een uniforme uitlegging van het gemeenschapsrecht onder controle van het Hof van Justitie. De gegrondheid ervan staat buiten kijf; uit de praktijk, inzonderheid in verband met overeenkomsten betreffende eenvormig recht, blijken alleszins voldoende de bezwaren tegen unilaterale uitleggingen. Ook het succes van het prejudiciële verzoek wordt niet meer betwist; velen wensen zelfs de regeling vervat in artikel 177 van het E. E. G.-verdrag in de internationale betrekkingen uit te breiden.

Het prejudiciële verzoek houdt a priori geen verband met de bescherming van particulieren of met de controle op de naleving door de Staat van zijn communautaire verplichtingen. In de praktijk is het in dit verband onrechtstreeks evenwel zeer nuttig gebleken. Via de hem voorgedragen uitleggingskwesaties had het Hof meermaals de gelegenheid de rechtstreekse toepasselijkheid te bevestigen van een communautaire bepaling van primair of afgeleid recht. Particulieren verkrijgen aldus via prejudiciële procedure, een zeker spreekrecht voor het Hof over de wijze waarop een Staat zijn verplichtingen uitvoert. Zulks kan leiden tot het besluit dat de voor hen ongunstige nationale bepalingen in de interne orde niet toepasselijk zijn. Wanneer wordt gevraagd om een beslissing inzake de rechtstreekse werking, kan het Hof van Justitie niet onverschillig blijven tegenover de maatregelen die de Staat neemt om het gemeenschapsrecht uit te voeren; het is dan ook begrijpelijk dat het Hof geneigd was een bepaling rechtstreeks werkend te verklaren, nadat het had vastgesteld dat deze bepaling zonder dringende reden in de interne orde onuitgevoerd was gebleven. Particulieren en rechtbanken zijn aldus indirecte medewerkers geworden bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht, waarvoor de officiële procedures blijkbaar geen waarborg boden.

Deze vaststelling geldt niet alleen voor de richtlijn, doch ook voor elke verplichting van de staat vervat in het gemeenschapsrecht en die het Hof van Justitie zonder aarzelen rechtstreeks werkend heeft verklaard aangezien zij «duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk» is. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt duidelijk dat het prejudiciële verzoek aan het Hof de kans heeft geboden indirect een verzuim van uitvoering aan te klagen.

Een bijzonderheid i.v.m. de richtlijn is evenwel dat, aangezien zij wegens haar definitie zelf reeds tot de Lidstaten is gericht, het Hof dan ook noodzakelijkerwijs met vragen over directe werking van dit rechtsinstrument is geconfronteerd geworden. Een bijzonderheid van het prejudiciële verzoek is voorts dat die indirecte controle tot op

manquait de diligence dans le redressement du manquement officiellement établi. Tout au plus la Cour a-t-elle constaté que ne respectait pas ses obligations communautaires l'Etat qui ne prenait pas dans les plus brefs délais possibles les mesures requises à cet effet (6). Toutefois, les arrêts de la Cour sont généralement respectés, même si leur exécution peut, elle aussi, n'être pas exempte de lenteur. Ce qui, ici comme ailleurs, confirmera que l'important est moins dans la sanction que dans la constatation officielle du manquement.

3. Le contrôle indirect: interprétation préjudicielle et directive

20) Le mécanisme du renvoi préjudiciel a pour seule raison d'être d'assurer une interprétation uniforme du droit communautaire sous le contrôle de la Cour de justice. Son bien-fondé ne se discute pas, tant la pratique, singulièrement à propos des conventions de droit uniforme, montre à suffisance de droit les inconvénients liés à des interprétations unilatérales. Son succès ne se discute pas davantage, nombreux étant ceux qui souhaitent étendre dans les rapports internationaux le mécanisme prévu à l'article 177 du traité C. E. E.

Le renvoi préjudiciel n'a a priori aucun rapport ni avec la protection des particuliers, ni avec le contrôle du respect par l'Etat de ses obligations communautaires. A l'expérience, il s'est toutefois révélé indirectement d'une utilité très appréciable à cet égard. Les questions d'interprétation dont elle était saisie ont en effet été à diverses reprises l'occasion pour la Cour de justice d'affirmer l'applicabilité directe de telle ou telle disposition communautaire, de droit primaire ou dérivé. Les particuliers se sont vu ainsi reconnaître par le biais de la procédure préjudicielle un certain droit de discuter devant la Cour de l'exécution par un Etat de ses obligations, fût-ce pour conclure à l'inapplicabilité dans l'ordre interne des dispositions nationales qui leur étaient contraires. Appelée à statuer sur l'applicabilité directe, la Cour de justice ne pouvait demeurer totalement indifférente aux mesures prises dans chaque Etat pour exécuter le droit communautaire; il se comprend dès lors qu'elle ait été encline à déclarer directement applicable la disposition dont elle constatait l'absence d'exécution, sans raisons impérieuses, dans les ordres internes. Particuliers et tribunaux sont ainsi parfois devenus les agents détournés d'une exécution du droit communautaire que les procédures officielles apparaissaient impuissantes à procurer.

Cette constatation n'est pas spécifique à la directive, mais aussi à toute obligation étatique véhiculée par le droit communautaire, que la Cour de justice n'a pas hésité à déclarer directement applicable lorsqu'elle était «claire, précise et inconditionnelle». La jurisprudence de la Cour de justice confirme sans peine que le renvoi préjudiciel a offert à la Cour l'occasion de dénoncer indirectement un défaut d'exécution.

La particularité de la directive est néanmoins que, comme par définition elle n'a jamais pour destinataires que des Etats, la Cour a été saisie pour se prononcer sur l'applicabilité directe de cet instrument de droit. La particularité du renvoi préjudiciel est ensuite que, dans une certaine mesure, ce contrôle indirect se révèle plus efficace

zekere hoogte doeltreffender is gebleken dan de rechtstreekse controle. Bij een constatering van verzuim kan het Hof, zoals reeds vermeld, zelf immers niet verhelpen aan een gebrekkige uitvoering. Door uitlegging van de richtlijn daarentegen kan het daaraan iets verhelpen door de bepalingen van die richtlijn rechtstreeks toepasselijk te verklaren. Hierdoor kunnen de particulieren er onverwijld van genieten.

4. De aansprakelijkheid van de Staat in het geding

21) Wanneer de Staat haar verplichtingen verzuimt, moet zij — uitgezonderd wanneer er rechtvaardigingsgronden bestaan — de door haar « schuld » veroorzaakte schade herstellen. Dit geldt voor het gemeenschapsrecht en voor het algemene volkenrecht, alsmede voor de betrekkingen van de Staat met de gemeenschap of haar lidstaten en voor haar betrekkingen met particulieren.

a) Communautair rechtsherstel

22) Staten zijn ertoe gehouden de schade te herstellen die ontstaat wanneer zij de verplichtingen die de Verdragen van Rome en het Verdrag van Parijs hen opleggen misken.

Dit beginsel kan niet worden betwist. Er zij nochtans aan toegevoegd dat de verdragen geenszins de regels of de mechanismen van dit herstel preciseren. Derhalve zijn alleen de gebruikelijke regels en de procedures van het volkenrecht van toepassing, zelfs wanneer het denkbaar zou kunnen zijn dat op grond van artikel 182 E. E. G. het Hof van Justitie bijzondere bevoegdheid zou kunnen worden verleend.

Het beginsel geldt, ongeacht of de verplichtingen worden opgelegd door primair of afgeleid recht, en met name door een richtlijn. Men kan evenwel vaststellen dat de schending van het — primaire of afgeleide — gemeenschapsrecht nooit heeft geleid tot een geschil inzake herstel. Daaruit moet men afleiden dat tot op heden de schendingen van het gemeenschapsrecht hetzij geen schadelijke gevolgen hebben veroorzaakt dan wel dat de Staten niet geneigd zijn officieel herstel te vragen; hetzij dat zij verkiezen op een andere wijze rechtsherstel te verkrijgen.

b) Nationaal rechtsherstel

23) Wanneer de bepaling houdend een verplichting ten laste van de Staten rechtstreeks werkend is, dan is de schending ervan meteen ook een schending van de aan de particulieren toegekende rechten. Op grond van de voorschriften inzake de aansprakelijkheid van de overheid hebben particulieren derhalve recht op herstel voor de schade waarvan zij het slachtoffer zijn.

Dit beginsel kan niet worden aangevochten. Bij het ontbreken van andersluidende bepalingen in de verdragen wordt het herstel evenwel beheerst door de voorschriften van het normaal van toepassing zijnde nationale recht. Dit kan in de praktijk tot moeilijkheden aanleiding geven wegens de beperkingen van de overheidsaansprakelijkheid naar nationaal recht, in het bijzonder voor de nationale rechtbanken.

Of er een richtlijn is of niet, is in onderhavig geval zonder belang. Het volstaat dat de verplichting van de Staat vaststaat en dat de bepaling waarin deze is vervat rechtstreeks werkend wordt geacht. Uit de praktijk zijn er weinig gevallen bekend waarin particulieren de Staat om herstel vroegen wegens schending van het gemeenschapsrecht. Toch zijn er, met name in de Belgische jurispruden-

que le contrôle direct. Constatant le manquement, la Cour est en effet, on l'a dit, impuissante à remédier par elle-même à un défaut d'exécution. Interprétant la directive, elle peut en revanche plus largement obvier à celui-ci en déclarant ses dispositions directement applicables. Elle peut en faire sans autre retard profiter les particuliers.

4. La mise en cause de la responsabilité étatique

21) Dès l'instant où l'Etat manque à ses obligations, il doit, sauf causes de justification, réparation pour les dommages que sa « faute » a causés. Il en va ainsi dans le droit communautaire comme en droit international général, ainsi que dans les rapports de l'Etat avec la Communauté ou ses membres, comme dans ses rapports avec les particuliers.

a) La réparation communautaire

22) L'Etat qui viole les obligations qui lui sont imposées par ou en vertu des traités de Rome et de Paris est tenu de réparer les dommages que son manquement a causés.

Ce principe ne souffre pas contestation. Force est toutefois de constater que les traités ne précisent aucune-ment ni les règles, ni les mécanismes de cette réparation. Les règles et procédures habituelles en droit international sont dès lors seules applicables, même si l'on peut, par application de l'article 182 C. E. E., concevoir que la Cour de justice puisse se voir conférer une compétence spéciale.

Le principe est applicable que les obligations soient imposées par le droit primaire ou par le droit dérivé, et notamment par une directive. Force est pourtant de constater que jamais la violation du droit communautaire, primaire ou dérivé, n'a suscité un contentieux de réparation. Il faut en conclure soit qu'à ce jour les violations du droit communautaire n'ont pas provoqué de conséquences dommageables, soit que les Etats ne sont pas enclins à en demander officiellement réparation, soit qu'ils préfèrent utiliser d'autres voies pour obtenir réparation.

b) La réparation nationale

23) Lorsque la disposition énonçant à charge des Etats une obligation est directement applicable, sa violation est aussi la violation des droits que cette disposition confère aux particuliers. En application des règles qui régissent la responsabilité de la puissance publique, les particuliers sont dès lors en droit d'obtenir réparation des dommages dont ils auraient été victimes.

Le principe ne saurait être contesté. En l'absence de dispositions contraaires dans les traités, la réparation est toutefois régie par les règles du droit national régulièrement applicable. Cette réparation peut, dans la pratique, donner lieu à des problèmes en raison de la limitation de la responsabilité de l'autorité publique selon le droit national, en particulier devant les tribunaux nationaux.

Qu'il y ait ou non directive, est en l'occurrence sans importance. Il suffit que l'obligation de l'Etat soit certaine et que la disposition qui l'énonce soit jugée directement applicable. La pratique connaît peu de cas dans lesquels réparation pour violation du droit communautaire a été demandée à l'Etat par des particuliers. Il en existe cependant des exemples, notamment dans la jurisprudence belge.

tie, voorbeelden van. Hierbij zij eraan herinnerd dat een verzoek om terugbetaling van onverschuldigd geïnde rechten ten grondslag lag aan het *Ski-arrest*, waarbij in België de voorrang van het verdrag op de wet werd bevestigd. Het lijkt dan ook geen twiifel dat herstel moet kunnen worden verkregen voor de nadelige gevolgen van de schending van de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn, tenminste in landen die, zoals België, blijk geven van een groot liberalisme inzake aansprakelijkheid van de overheid.

II. — DE RICHTLIJN: SPECIFIEKE PROBLEMEN INZAKE TOEPASSING EN UITVOERING

24) Zoals uit de hogervermelde opmerkingen blijkt, hebben richtlijnen betrekking op zeer diverse gebieden van het economische, politieke of maatschappelijke leven. De ervaring leert ons dat de toepassing en de uitvoering ervan ontegensprekelijk met moeilijkheden gepaard gaan, die evenwel niet eigen zijn aan de richtlijnen; in de praktijk constateren wij immers dat ook de uitvoering van het Verdrag of van verordeningen op diverse hinderpalen stuit. Dit belet evenwel niet dat de uitvoering van de richtlijnen voor bijzonder grote problemen lijkt te zorgen, zoals onder meer blijkt uit het Derde jaarverslag van de Commissie aan het Europees Parlement over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht (hierna het « Derde verslag » genoemd) (7). Steeds vaker worden, op grond van artikel 169 van het E.E.G.-Verdrag, procedures gevoerd tot vaststelling van niet-nakoming van verdragsverplichtingen (8); dit geeft trouwens vaker aanleiding tot veroordeling door het Hof van Justitie (9).

Wij kunnen niet uitweiden over alle redenen die ten grondslag liggen aan een vertraging of andere moeilijkheid inzake de uitvoering. Die problemen zijn immers zeer verschillend naargelang van de sector die door de richtlijn wordt bestreken of naargelang van de Staat die de richtlijn moet uitvoeren. In het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie, moet nochtans even worden stilgestaan bij de argumenten die de Staten aanvoeren om die vertraging te verantwoorden. Die argumenten geven immers een beeld van de moeilijkheden waarmee Lid-Staten worden geconfronteerd bij de uitvoering of de toepassing van de richtlijnen. Hoewel die moeilijkheden reëel zijn, moet men die toch ook weer niet overschatten. Volgens de Commissie kunnen 2/3 van de richtlijnen zonder al te grote moeilijkheden ten uitvoer worden gelegd (10). Dat betekent natuurlijk niet dat de uitvoering ervan volledig probleemloos verloopt. Maar het betekent wél dat de problemen worden opgelost, zonder dat de communautaire overheid haar toevlucht tot dwangmaatregelen moet nemen. Wanneer de Commissie beslist een procedure op grond van artikel 169 in te leiden, kan het nog voorkomen dat vóór de zaak bij het Hof van Justitie wordt gebracht of tijdens de procedure voor het Hof de betrokken Lid-Staat een regeling treft die in overeenstemming is met de zienswijze van de Commissie (11). De procedures die aanleiding geven tot arresten leiden ook meestal tot « veroordelingen ».

Slechts in enkele arresten heeft het Hof de voorziening van de Commissie verworpen (ten gevolge van een onjuiste interpretatie van de strekking van de richtlijn door de Commissie). (12)

A. Begrenzing van de nationale uitvoeringsruimte

25) Het is opvallend dat het probleem van de uitvoering van richtlijnen door Lid-Staten vóór 1976 nauwelijks tot procedure vóór het Hof van Justitie aanleiding heeft gege-

Faut-il rappeler que c'est une demande en restitution de droits indûment perçus qui est directement à l'origine de l'arrêt *Le Ski* affirmant en Belgique la primauté du traité par rapport à la loi? Il ne fait dès lors guère de doute que la réparation des conséquences dommageables de la violation des dispositions directement applicables d'une directive devrait pouvoir être obtenue, au moins dans les pays qui, comme la Belgique, font preuve d'un grand libéralisme en ce qui concerne la responsabilité de la puissance publique.

II. — LA DIRECTIVE: PROBLEMES SPECIFIQUES D'APPLICATION ET D'EXECUTION

24) Ainsi qu'il ressort des observations formulées ci-dessus, les directives concernent des domaines très variés de la vie économique, politique ou sociale. A l'expérience, elles suscitent indéniablement des difficultés d'application et d'exécution. Ces difficultés ne leur sont pas spécifiques; la pratique montre, en effet, que la mise en œuvre du traité ou des règlements se heurte également à divers obstacles. Il n'empêche que l'exécution des directives paraît susciter des problèmes d'une ampleur particulière, comme le démontre notamment le Troisième rapport annuel de la Commission au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire (dénommé ci-après le « troisième rapport ») (7). Les procédures en constatation de manquement aux obligations imposées par les traités, introduites sur la base de l'article 169 du traité C.E.E., se multiplient (8); les « condamnations » de la Cour de justice également (9).

Il n'est guère possible d'étudier en détail toutes les raisons qui peuvent expliquer, dans chaque cas, les retards ou autres difficultés d'exécution. Les problèmes sont, en effet, très différents d'un secteur à l'autre ou d'un Etat à l'autre. Il est intéressant néanmoins de s'attarder quelque peu, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice, sur l'argumentation utilisée par les Etats pour tenter de justifier leurs retards. Cette argumentation reflète les difficultés d'application ou d'exécution auxquelles peuvent se heurter les directives. Cela étant, il ne faut pas surestimer celles-ci. Selon la Commission, 2/3 des directives ne soulèvent pas de graves problèmes de mise en œuvre (10). Cela ne signifie pas que leur exécution échappe à tous problèmes mais que ceux-ci se règlent toutefois sans intervention contraignante des autorités communautaires. Lorsque la Commission décide d'engager une procédure sur la base de l'article 169, il se peut très bien que l'Etat intéressé soit arrivé, avant que la Cour de justice ait été saisie ou pendant la procédure devant la Cour, à un arrangement qui soit conforme au point de vue de la Commission (11). Les procédures qui aboutissent à des arrêts aboutissent aussi généralement à des « condamnations ».

Dans quelques arrêts seulement, la Cour rejette le recours de la Commission à la suite d'une interprétation erronée par la Commission de la portée de la directive (12).

A. Limitation de la marge discrétionnaire nationale

25) Il est à noter qu'avant 1976 le problème de la mise en œuvre des directives par les Etats membres n'a guère donné lieu à des procédures devant la Cour de justice (13).

ven (13). Dit kan gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat voor vele harmonisatierichtlijnen de uitvoeringstermijn nog niet of nog niet lang was verstreken. Vooral echter heeft er zich ook een kentering in het beleid van de Commissie voorgedaan, waardoor de uitvoering van richtlijnen op een meer stelselmatige wijze werd gevolgd. Bij vaststelling van onvolledige of verkeerde uitvoering van richtlijnen door een Lid-Staat wordt thans systematisch de procedure op grond van artikel 169 E. E. G.-Verdrag door de Commissie ingeleid. Door de toename van het aantal arresten heeft het Hof van Justitie geleidelijk aan de gelegenheid gekregen de grote lijnen van de begrenzing van de nationale uitvoeringsruimte nader te preciseren.

1. Niet-uitvoering binnen de vastgelegde termijn

26) Het behoort tot de definitie van de richtlijn, zoals die in artikel 189 E. E. G.-Verdrag wordt gegeven, dat de Lid-Staten de vorm en middelen kunnen kiezen om het resultaat te verwezenlijken dat door de richtlijn wordt beoogd. De bevoegdheid om vorm en middelen te kiezen is evenwel niet onbegrensd. Een eerste en ongetwijfeld belangrijkste beperking van deze keuzeruimte vloeit voort uit de begrenzing in de tijd waarbinnen de richtlijn moet worden uitgevoerd. De resultaatverplichting is voor de Lid-Staat integraal verbindend (14). Ten aanzien van het stilzitten van de Lid-Staten, waardoor de richtlijn niet binnen de voorziene termijn wordt uitgevoerd, is — zoals blijkt uit de verschillende opmerkingen van de Lid-Staten vóór het Hof van Justitie — een brede waaier van verklaringen mogelijk. In de regel zullen de voor het Hof gedaagde Lid-Staten de redenen aangeven waarom nog niet tot de uitvoering van de richtlijn kon worden overgegaan. Zoals uit de hierna weergegeven rechtspraak blijkt kunnen deze redenen de vertraging in de uitvoering verklaren, doch de door de Lid-Staat gepleegde inbreuk niet rechvaardigen of ongedaan maken.

27) Vooraleer op de belangrijkste redenen voor de vertraging in te gaan, zij erop gewezen dat Lid-Staten niet op een algemene wijze kunnen stellen dat de uitvoeringstermijn die een bepaalde richtlijn heeft voorzien te kort is geweest. Het Hof van Justitie stelt zich terecht op het standpunt dat de regeringen van de Lid-Staten deelnemen aan de voorbereiding van richtlijnen, zodat — wanneer eenmaal een richtlijn is tot standgekomen — zij binnen de gestelde termijn de nodige uitvoeringsmaatregelen moeten nemen (15). Indien zou blijken dat de uitvoeringstermijn te kort zou zijn geweest, dan is de enige mogelijkheid welke vanuit communautair oogpunt voor de betrokken Lid-Staat openblijft op communautair niveau initiatief te nemen ten einde de bevoegde instelling ertoe aan te zetten tot een eventuele verlenging van de termijn over te gaan (16). In het geschil *Commissie tegen België* inzake de vertraging in de toepassing van de eerste richtlijn betreffende de kredietinstellingen, overwoog het Hof dan ook dat « de moeilijkheden bij de uitlegging van de richtlijn... niet van dien aard (kunnen) zijn geweest, dat zij de overschrijding door de Belgische regering van de door haar aanvaarde termijnen kunnen rechtvaardigen, nu zij toch over andere mogelijkheden beschikte om de strekking van haar verplichtingen te kunnen bepalen » (17). Reeds in een arrest van 26 februari 1976 had het Hof van Justitie opgemerkt dat, precies omwille van de eigen aard van de richtlijn die tot gevolg heeft dat de uitvoeringsmaatregelen ter discretie van de Lid-Staten zijn gelaten, de uitvoeringstermijnen op een dwingende wijze moeten worden gerespecteerd. Het niet respecteren van deze termijnen geeft immers aanleiding tot het creëren van discriminatie tussen de Lid-Staten (18). In hetzelfde arrest verduidelijkte het Hof nog, voor zover

Une explication partielle de ce fait est que, pour beaucoup de directives d'harmonisation, le délai d'exécution n'était pas encore échu ou qu'il l'était depuis peu. D'autre part, on a assisté à un revirement de la politique de la Commission, qui s'est mise à surveiller d'une manière plus systématique la mise en œuvre des directives. Désormais, lorsqu'elle constate qu'un Etat membre exécute une directive de manière incomplète ou erronée, la Commission engage systématiquement la procédure fondée sur l'article 169 du traité C. E. E. Avec l'accroissement du nombre d'arrêts, la Cour de justice a eu, petit à petit, l'occasion de préciser, dans les grandes lignes, la limitation de la marge discrétionnaire nationale.

1. Non-exécution dans la délai imparti

26) A la lecture de l'article 189 du traité C. E. E., on constate que, par définition, les Etats membres peuvent choisir la forme et les moyens pour atteindre le résultat visé par la directive. Cette liberté de choix n'est toutefois pas illimitée. Une première limitation, et incontestablement la plus importante, découle du délai dans lequel la directive doit être mise en œuvre. L'obligation d'atteindre le résultat lie intégralement l'Etat membre (14). A l'inaction des Etats membres, qui entraîne que la directive n'est pas mise en œuvre dans le délai prévu, il existe, comme l'indiquent les différentes déclarations des Etats membres devant la Cour de justice, toute une série d'explications possibles. En général, les Etats membres cités devant la Cour de justice indiqueront les raisons pour lesquelles ils n'ont pas pu assurer la mise en œuvre de la directive. Comme on le verra dans la jurisprudence ci-après, ces raisons peuvent sans doute expliquer les retards d'exécution, mais elles ne sauraient justifier, ni annuler l'infraction commise par l'Etat membre.

27) Avant d'analyser les principaux motifs de retard, il convient de signaler d'une manière générale que les Etats membres ne peuvent faire valoir que les délais d'exécution prévus par telle ou telle directive ont été trop courts. La Cour de justice part, à juste titre, du principe que les gouvernements des Etats membres participent à l'élaboration des directives et qu'ils doivent dès lors, une fois la directive adoptée, prendre les mesures d'exécution dans les délais impartis (15). Si le délai pour la mise en œuvre d'une directive s'avère trop court, la seule voie compatible avec le droit communautaire consiste, pour l'Etat membre intéressé, à prendre, dans le cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soit arrêtée, par l'institution communautaire compétente, la prorogation nécessaire du délai (16). Dans l'affaire *Commission contre Belgique* concernant le retard d'application de la première directive sur les établissements de crédit, la Cour a estimé que « les difficultés d'interprétation de la directive... ne sauraient avoir été d'une nature telle qu'elles puissent légitimer le dépassement par le gouvernement belge des délais acceptés par lui, alors que celui-ci avait par ailleurs d'autres moyens lui permettant de déterminer la portée de ses obligations » (17). Déjà dans un arrêt du 26 février 1976, la Cour de justice avait observé que la nature même de la directive, qui laisse les mesures d'exécution à la discrétion des Etats membres, rend le respect des délais d'autant plus contraignant. La non-observation des délais crée, en effet, des discriminations entre les Etats membres (18). Dans le même arrêt, la Cour a encore précisé, pour autant que de besoin, que les retards éventuels pris par d'autres Etats membres dans l'exécution des obligations imposées par une directive ne sauraient être invoqués par

dit overigens nodig was, dat een Lid-Staat voor de opgelopen vertraging geen rechtvaardiging kon zoeken in het feit dat er zich mogelijk in andere Lid-Staten eveneens vertraging in de uitvoering had voorgedaan (18).

28) De redenen die tot vertraging in de uitvoering van richtlijnen aanleiding geven, kunnen *grosso modo* worden herleid tot enerzijds moeilijkheden die verband houden met de aard en inhoud van de richtlijn en anderzijds moeilijkheden die een gevolg zijn van interne situatie in de Lid-Staten.

a) *Moeilijkheden ingevolge de aard en inhoud van de richtlijn*

i) *De omvang van de dwingende werking*

29) Een eerste geschil op grond van artikel 169 E.E.G.-Verdrag, waarin principiële beschouwingen werden gegeven over het verbindend karakter van richtlijnen, leidde tot het arrest *Commissie tegen Italië* van 21 juni 1973. Als verweermiddelen tegen het verwijt van niet-uitvoeren binnen de gestelde termijn betoogde de Italiaanse Regering dat het « maar » ging om richtlijnen en niet om verordeningen. Met verwijzing naar het verbindend karakter van de richtlijn op grond van artikel 189 E.E.G.-Verdrag, verwierp het Hof op een ondubbelzinnige wijze dit kwalitatief onderscheid tussen de communautaire beleidsinstrumenten. Uit de definitie van de richtlijn leidt het Hof af dat de strikte naleving der richtlijnen te meer geboden is waar de uitvoeringsmaatregelen aan de Lid-Staten zijn overgelaten en de bedoelde handelingen als hierbedoeld hun uitwerking missen wanneer de doelstellingen niet binnen de gestelde termijnen worden verwezenlijkt. Het Hof besluit dan ook « dat waar een richtlijn jegens de Lid-Staten voor welke zij bestemd is niet minder dwingend is dan andere communautaire rechtsvoorschriften, zulks *a fortiori* het geval is met voorschriften nopens de termijnen binnen welke bedoelde maatregelen moeten worden genomen » (19).

In het reeds genoemde arrest van 26 februari 1976 voegde het Hof hieraan trouwens het element *non-discriminatie* toe. Die gedachtengang heeft tot gevolg dat richtlijnen binnen de gestelde termijnen moeten worden uitgevoerd om discriminatie te vermijden. Het was voor het Hof dan ook nog slechts een kleine stap om, bij arrest van 22 september 1976, eveneens in een geschil tussen *Commissie tegen Italië*, te overwegen « dat het dwingend karakter van richtlijnen voor alle Lid-Staten de verplichting met zich meebrengt om de daarin vastgestelde termijnen te respecteren, ten einde een eenvormige uitvoering in de gehele Gemeenschap te verzekeren » (20). Richtlijnen houdende een onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten kunnen van hun betekenis worden ontdaan, indien ze niet op dezelfde wijze in de verschillende Lid-Staten worden toegepast. Een niet-uniforme toepassing kan slechts worden gedoogd wanneer de richtlijn zelf in deze mogelijkheid voorziet (21).

Indien niet-discriminatie en uniforme toepassing uiteindelijk de referentiepunten vormen om het dwingend karakter van de uitvoeringstermijn te onderstrepen, dan wil dit nog niet zeggen dat — wanneer het niet-uitvoeren van een richtlijn geen discriminatie zou veroorzaken — er geen procedure tegen een Lid-Staat kan worden ingeleid: de vaststelling dat de Lid-Staat de maatregelen ter verzekering van de uitvoering der richtlijn niet binnen de voorziene termijn heeft genomen volstaat op zichzelf om hieruit af te leiden dat een Lid-Staat zijn verdragsverplichtingen niet

un Etat membre pour justifier l'inexécution, même temporaire, des obligations qui lui incombent (18).

28) Les raisons qui peuvent conduire à un retard dans l'exécution des directives peuvent être rangées *grosso modo* en deux catégories: d'une part, les difficultés liées à la nature et à la teneur de la directive et, d'autre part, les difficultés qui résultent de la situation interne dans les Etats membres.

a) *Difficultés liées à la nature et à la teneur de la directive*

i) *L'ampleur de l'effet contraignant*

29) Une première affaire introduite au titre de l'article 169 du traité C.E.E. et qui a donné lieu à des considérations sur le caractère contraignant des directives est celle qui a donné lieu à l'arrêt du 21 juin 1973 *Commission contre Italie*. Pour se défendre contre le grief de non-exécution dans le délai imparti, le gouvernement italien avait fait valoir qu'il s'agissait « seulement » de directives et non de règlements. Se référant au caractère contraignant de la directive, telle qu'elle est définie à l'article 189 du traité C.E.E., la Cour a rejeté avec fermeté cette distinction qualitative entre les instruments de politique communautaire. La définition de la directive a amené la Cour à conclure que « l'exacte application des directives est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des Etats membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité ». Et la Cour de conclure « que si les dispositions d'une directive sont en effet moins contraignantes à l'égard des Etats membres destinataires, que celles d'une autre règle de droit communautaire, un tel effet appartient à plus forte raison aux dispositions relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues » (19).

Dans l'arrêt précité du 26 février 1976, la Cour a d'ailleurs développé en outre l'argument de *non-discrimination*. Son raisonnement tient en ce que les directives doivent être exécutées dans les délais afin d'éviter les discriminations. Poursuivant le même raisonnement, la Cour a encore observé, dans l'arrêt du 22 septembre 1976, également dans une affaire *Commission contre Italie*, « que la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les Etats membres de respecter les délais qu'elles fixent afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans la Communauté tout entière » (20). Les directives visant au rapprochement des législations des Etats membres seraient dénuées de sens si elles n'étaient pas appliquées de la même manière dans les différents Etats membres. Une application non uniforme ne saurait être tolérée que si elle est prévue par la directive elle-même (21).

Aussi importantes que soient les exigences de non-discrimination et d'application uniforme, il ne faut pas en conclure que l'absence de discrimination en cas de non-exécution d'une directive empêcherait d'engager une procédure contre l'Etat membre concerné: le fait que l'Etat membre n'a pas pris, dans les délais prévus, les mesures visant à assurer l'exécution de la directive suffit en lui-même à ce qu'il soit établi qu'un Etat membre n'a pas satisfait aux obligations que lui impose le traité (22). Ce ne pourrait être le cas que s'il peut être prouvé que la législation

is nagekomen (22). Dit zou alleen niet zo zijn indien zou kunnen worden aangetoond dat de bestaande nationale wetgeving reeds de doelstellingen van de richtlijn op een adequate wijze verwezenlijkt (zie verder n° 32).

29) Wat de inhoud van de richtlijn betreft, wordt soms door de vóór het Hof van Justitie gedaagde Lid-Staat opgemerkt dat de uitvoering van de richtlijn veel ingewikkelder is dan oorspronkelijk verwacht (23) en dat er, vooraleer tot uitvoering kan worden overgegaan, diepgaande studies vereist zijn (24). Dergelijke omstandigheden kunnen, aldus de vaste rechtspraak van het Hof, evenwel niet van aard zijn de vertraging in de uitvoering te rechtvaardigen (25). Het feit dat voor de uitvoering van richtlijnen vaak coördinatie tussen verschillende ministeriële departementen is vereist, kan de uitvoering bemoeilijken en vertragen.

ii) De verplichting tot uitvoeren: de meldingsplicht

30) Richtlijnen bevatten steeds een bepaling luidens welke de Lid-Staten de maatregelen treffen die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen, alsmede de verplichting de Commissie van deze maatregelen «onverwijld» in kennis te stellen. Deze verplichting kan worden geacht niet te zijn nageleefd indien vóór het verstrijken van de uitvoeringstermijn geen dergelijke notificatie bij de Commissie heeft plaatsgevonden. In het arrest *Commissie tegen Nederland* van 25 mei 1985 verduidelijkt het Hof het dwingend karakter van de informatieplicht die in richtlijnen is opgenomen, door middel van een verwijzing naar de artikelen 5 en 155 E.E.G.-Verdrag (26). Luidens artikel 5 zijn de Lid-Staten immers verplicht de Commissie haar taakvervulling te vergemakkelijken en artikel 155 bepaalt dat deze taak er onder meer in bestaat toezicht uit te oefenen op de toepassing van het Verdrag en de krachtens dit Verdrag genomen besluiten. Het Hof wijst er dan ook op dat de door de Lid-Staten verstrekte inlichtingen duidelijk, nauwkeurig en ondubbelzinnig dienen te zijn en dat ze moeten aangeven via welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de Lid-Staat meent aan de verplichtingen van de richtlijn te hebben voldaan. Trouwens, «bij gebreke van dergelijke inlichtingen, is de Commissie niet in staat na te gaan of de Lid-Staat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd». Het niet-respecteren van de informatieplicht — hetzij door geen informatie te verstrekken, hetzij door onvoldoende of onnauwkeurige mededelingen te doen — kan, aldus het Hof, op zichzelf al het instellen van de procedure van artikel 169 E.E.G.-Verdrag rechtvaardigen (27). In een aantal latere arresten van artikel 169 wijst het Hof er voorts op dat niet aan de meldingsplicht door de Lid-Staten is voldaan, doch dat de Commissie deze grief niet heeft weerhouden, derhalve gaat het Hof in deze arresten na of ondanks het niet-naleven van de meldingsplicht de richtlijn door de Lid-Staat *in concreto* al dan niet wordt uitgevoerd (28).

— De uitvoering via bestaande wetgeving
en administratieve praktijken

31) In het arrest *Commissie tegen België* van 6 mei 1980 beantwoordde het Hof de vraag of een richtlijn kan worden uitgevoerd door een administratieve praktijk. Volgens de Belgische regering kon — aangezien zij de keuze had ten aanzien van de «vorm en middelen» om de richtlijn uit te voeren — de tenuitvoerlegging van de

nationale existante réalise déjà d'une manière adéquate les objectifs de la directive (cfr. *infra* n° 32).

29) En ce qui concerne la teneur de la directive, l'Etat membre cité devant la Cour de Justice indique parfois que l'exécution de la directive s'est révélée plus complexe qu'initialement prévu (23) et qu'il a fallu, avant de pouvoir entamer l'exécution de la directive, effectuer des études approfondies (24). De telles circonstances ne peuvent toutefois, selon la jurisprudence de la Cour, être de nature à justifier les retards d'exécution (25). L'exécution de directives peut être rendue plus difficile et ralentie du fait qu'elle exige souvent une coordination entre différents départements ministériels.

ii) L'obligation d'exécution: l'obligation de notification

30) Les directives comportent toujours une disposition selon laquelle les Etats membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive et informer «immédiatement» la Commission des mesures prises. Cette obligation peut être considérée comme n'étant pas respectée si aucune notification n'est parvenue à la Commission avant l'expiration du délai d'exécution. Dans l'arrêt du 25 mai 1982 *Commission contre Pays-Bas*, la Cour a explicité le caractère impératif de l'obligation d'information prévue dans les directives en se référant aux articles 5 et 155 du traité C.E.E. (26). En vertu de l'article 5, en effet, les Etats membres sont tenus de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission, celle qui consiste notamment, en vertu de l'article 155, à veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci. La Cour rappelle dès lors que l'information que les Etats membres sont tenus de fournir à la Commission doit être claire et précise et indiquer sans ambiguïté quelles sont les mesures législatives, réglementaires et administratives au moyen desquelles l'Etat membre considère avoir rempli les différentes obligations que lui impose la directive. D'ailleurs, «en l'absence d'une telle information, la Commission n'est pas en mesure de vérifier si l'Etat membre a réellement et complètement mis en application la directive». Le manquement d'un Etat membre à cette obligation, que ce soit par une absence totale d'information ou par une information insuffisamment claire et précise, peut justifier, à lui seul, estime la Cour, l'ouverture de la procédure de l'article 169 du traité C.E.E. (27). Dans un certain nombre d'arrêts ultérieurs au titre de l'article 169, la Cour signale encore que l'obligation d'information n'a pas été respectée par certains Etats membres, mais que la Commission n'a pas retenu ce grief, si bien que la Cour examine, dans ces arrêts, si, malgré le non-respect de l'obligation d'information, la directive est exécutée ou non par l'Etat membre (28).

— L'exécution par l'intermédiaire de lois
et de pratiques administratives existantes

31) Dans l'arrêt du 6 mai 1980 *Commission contre Belgique*, la Cour a répondu à la question de savoir si une directive pouvait être exécutée par une pratique administrative existante. Le gouvernement belge estimait en l'occurrence que, puisqu'il avait le choix «de la forme et des moyens» en ce qui concerne l'exécution de la

richtlijn van geval tot geval verschillen en gaan « van een wet tot een eenvoudige interne dienstnota ». Het antwoord van het Hof op deze zienswijze is evenwel dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goedgevoelen van de administratie kunnen worden gewijzigd en die bovendien veelal onvoldoende bekend zijn, niet kunnen worden beschouwd als een geldige uitvoering van een richtlijn (29). Indien met name uitvoering enkel via circulaire plaatsvindt, wordt de rechtszekerheid in het gedrang gebracht. Het volstaat derhalve niet een feitelijk gevolg te geven aan de richtlijn zonder de nodige juridische infrastructuur in het leven te roepen. Het Hof is van mening dat richtlijnen moeten worden omgezet in nationale bepalingen met dezelfde rechtskracht als die welke eventueel reeds de betrokken materie regelen (30).

32) Een vraag die hierbij nauw aansluit en die in de recente rechtspraak nog aan bod is gekomen, betreft de vereiste van nationale uitvoering, indien — naar het oordeel van de nationale autoriteiten — de bestaande wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften reeds de doelstellingen van de richtlijnen verwezenlijken. In het arrest *Commissie tegen Nederland* van 25 mei 1982 onderzocht het Hof of de bestaande nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen als een uitvoering konden worden beschouwd en besloot dat *in casu* geen correcte uitvoering plaatsvond (31). In twee arresten *Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland* komt dit vraagstuk opnieuw en expliciet aan de orde. In het arrest van 21 mei 1985 aanvaardde het Hof dat de uitdrukkelijke verklaring in de Duitse grondwet inzake gelijke rechten van mannen en vrouwen en het formele verbod van discriminaties op grond van geslacht, alsmede de verklaring dat alle Duitsers gelijke toegang hebben tot overheidsfuncties — dit alles in beoordelingen die de rechtstreekse werking der bepalingen impliceren en met de mogelijkheid zich tot het Bundesverfassungsgericht te wenden — een afdoende waarborg bieden voor de verwezenlijking in de overheidsdienst van het in de richtlijn van 9 februari 1976 neergelegde principe betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. *In casu* oordeelde het Hof dat in de Bondsrepubliek, ten aanzien van betrekkingen in overheidsdienst, de inwerkingtrekking van de richtlijn reeds was bereikt « zodat in zoverre geen nieuwe wettelijke bepalingen ter uitvoering van die richtlijn noodzakelijk waren » (32). In een arrest van 23 mei 1985 preciseerde het Hof voorts in meer algemene termen dat uit de definitie van de richtlijn in artikel 189 E. E. G.-Verdrag kon worden afgeleid dat de uitvoering van de richtlijn niet noodzakelijk een wetgevend optreden in elke Lid-Staat vereist. Het bestaan van algemene constitutionele of administratiefrechtelijke beginselen kan, aldus het Hof, « de omzetting door middel van wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen overbodig maken ». Het Hof stelt echter als voorwaarde « dat deze beginselen daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn door de nationale autoriteiten verzekeren, dat de uit deze beginselen voortvloeiende rechtssituatie, in geval de richtlijn rechten voor de particulieren in het leven beoogt te roepen, voldoende bepaald en duidelijk is en dat de begunstigten in staat zijn kennis te krijgen van al hun rechten en deze zo nodig geldend maken voor de nationale rechterlijke instanties ». Het Hof wijst er tenslotte nog op dat deze laatste voorwaarde vooral van belang is « wanneer de betrokken richtlijn rechten toekent aan onderdanen van andere Lid-Staten, die gewoonlijk niet bekend zijn met deze beginselen » (33). De door het Hof bepaalde voorwaarden moeten er de Lid-Staten in ieder geval toe aanzetten een bijzonder grote behoedzaamheid in acht te nemen bij het

directieve, les techniques de mise en œuvre pouvaient varier selon les cas et aller « de la loi jusqu'à la simple note de service interne ». La Cour a répondu à cette interprétation en disant que « de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient, dans ces conditions, être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe en vertu de l'article 189 aux Etats membres destinataires des directives » (29). En effet, si l'exécution était assurée uniquement par des circulaires, la sécurité juridique se trouverait compromise. Il ne suffit donc pas de donner une suite concrète à la directive sans créer l'infrastructure juridique nécessaire. La Cour estime que les directives doivent être traduites dans des dispositions internes ayant la même valeur juridique que celles qui s'appliquent dans les Etats membres à la matière en question (30).

32) Une question très proche que l'on trouve encore dans la jurisprudence récente concerne la nécessité de l'exécution nationale si, de l'avis des autorités nationales, les dispositions législatives, réglementaires et administratives existantes réalisent déjà les objectifs de la directive. Dans l'arrêt du 25 mai 1982 *Commission contre Pays-Bas*, la Cour a examiné si les dispositions législatives, réglementaires et administratives existantes pouvaient être considérées comme une exécution et a conclu en l'occurrence qu'il n'y avait pas exécution correcte (31). Dans deux arrêts *Commission contre République fédérale d'Allemagne*, cette question est également posée d'une manière explicite. Dans l'arrêt du 21 mai 1985, la Cour a admis que l'affirmation explicite, par la loi fondamentale, de l'égalité en droit des hommes et des femmes, de même que l'exclusion expresse de toute discrimination en raison du sexe, et l'affirmation de l'égalité d'accès aux emplois dans le service public de tous les ressortissants allemands, en des termes destinés à avoir une application directe, combinées avec l'existence d'un système de recours juridictionnels, y compris des possibilités de recours devant la Cour constitutionnelle, constituent une garantie adéquate en vue de la réalisation, dans le domaine de l'administration publique, du principe d'égalité de traitement énoncé par la directive du 9 février 1976. En l'occurrence, la Cour a estimé que l'objectif visé par la directive était déjà atteint en République fédérale d'Allemagne en ce qui concerne les emplois dans le service public, de telle manière que la mise en œuvre de la directive n'exigeait pas de nouvelles dispositions légales (32). Dans un arrêt du 23 mai 1985, la Cour a encore précisé, en des termes plus généraux, qu'il ressort de la définition de la directive dans l'article 189 du traité C. E. E. que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque Etat membre. En particulier, l'existence des principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut, selon la Cour, « rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et qu'au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales ». La Cour ajoute encore que « cette dernière condition est particulièrement importante, lorsque la directive en cause vise à accorder des droits aux ressortissants d'autres Etats membres, car ces ressortissants ne sont normalement pas au courant de ces principes » (33). Les conditions définies par la Cour doivent, en tout cas, inciter les Etats membres à faire preuve d'une vigilance particulièrement grande

zich beroepen op reeds bestaande wetgeving als vorm van uitvoering van de richtlijn. De justitiabele moet immers op een ondubbelzinnige wijze kunnen weten dat zijn rechtspositie mede door de richtlijn wordt bepaald, zodat bij betwisting de richtlijn eventueel als referentiepunt kan worden gebezigd. Hier krijgt de reeds vermelde informatieplicht dan ook een bijzondere betekenis: bij de Commissie kan er bij stilzitten van de nationale overheid geen vermoeden bestaan dat de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in overeenstemming zijn met de richtlijn. De Commissie kan derhalve, wegens het niet-meedelen binnen de uitvoeringstermijn door de Lid-Staat van de uitvoering via de bestaande wetgeving, door het Hof doen vaststellen dat een Lid-Staat in gebreke is gebleven. De praktijk wijst echter uit dat de Commissie daarop nader ingaat, wanneer de Lid-Staat de bestaande wetgeving inroept als een vorm van uitvoering. In dit verband verdient het arrest *Commissie tegen Italië* van 10 juli 1986 bijzondere vermelding (34). In dit geschil was de vraag aan de orde of aan de verplichtingen van de richtlijn inzake het behoud van rechten van werknemers bij overgang van ondernemingen kon worden voldaan door de bestaande wettelijke voorschriften in Italië. Tussen de Commissie en Italië heerste een verschillende opvatting over de draagwijdte van de relevante voorschriften in het Italiaanse Burgerlijk Wetboek. Volgens het Hof hangt de beantwoording van de vraag omtrent de juiste draagwijdte van de Italiaanse wettelijke voorschriften af van de toepassing die met name de bevoegde nationale rechterlijke instanties in de praktijk van de betrokken nationale bepalingen maken. De Italiaanse Regering kon *in casu* een aantal rechterlijke uitspraken voorleggen die haar standpunt ondersteunden, terwijl de Commissie geen gegevens kon aanbrengen die haar twijfel konden rechtvaardigen. Dit had tot resultaat dat op dit punt (ten aanzien van een ander punt werd wel een inbreuk vastgesteld) het beroep van de Commissie werd verworpen. Met dit arrest kan evenwel de vraag worden gesteld of het Hof niet op een onnodige wijze een graad van onzekerheid introduceert in het beroep op artikel 169 E. E. G.-Verdrag. Het slagen of niet-slagen van een dergelijk beroep in laatste instantie laten afhangen van de bestaande rechterlijke praktijk in de betrokken Lid-Staat en niet van het nationaal wettelijk en bestuursrechtelijk kader waarin de richtlijn moet worden geplaatst kan bezwaarlijk als een volstrekt bevredigende « uitvoering » worden beschouwd. Wel lijkt voor het Hof in het betrokken geschil belangrijk te zijn geweest het feit dat de Commissie geen gegevens en derhalve ook geen rechtspraak van Italiaanse rechterlijke instanties had kunnen voorleggen die haar twijfel konden bevestigen.

— De uitvoering van direct werkende richtlijnen

33) Zoals hierna nog wordt samengevat, heeft het Hof van Justitie ook de rechtsfiguur van de directe werking geïntroduceerd bij het onderzoek van het effect van richtlijnen. Dit heeft de Belgische Regering op een bepaald ogenblik ertoe gebracht de stelling te verdedigen dat de doelstelling van de betrokken richtlijn reeds volledig werd bereikt door de directe werking van de richtlijn en er geen uitvoering van de richtlijn diende plaats te vinden. Aangezien de bepalingen van de richtlijn, aldus de Belgische Regering, duidelijk en nauwkeurig waren omschreven en geen discretionaire ruimte lieten voor interpretatie, was geen uitvoering van de richtlijn vereist; meer zelfs, de richtlijn zou zelfs een steviger rechtswaARBorg bieden dan de vele nationaalrechtelijke technieken waarmee ze in het nationale recht werd omgezet. Naar het oordeel van de Belgische Regering was « de erkenning van de rechtstreekse

lorqu'ils invoquent une législation existante comme moyen d'exécution de la directive. Le justiciable doit, en effet, savoir avec certitude que sa position juridique est aussi déterminée par la directive afin qu'il puisse éventuellement se référer à la directive en cas de litige. L'obligation d'information citée plus haut acquiert ici une importance toute particulière: en cas d'inaction des autorités nationales, la Commission ne peut se douter que les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales sont conformes à la directive. Lorsqu'un Etat membre omet de signaler, dans le délai d'exécution de la directive, que celle-ci est exécutée par la législation existante, la Commission peut donc faire constater par la Cour que l'Etat en cause a manqué à ses obligations. La pratique montre cependant que, lorsqu'un Etat membre invoque une législation existante comme une forme d'exécution, la Commission étudie celle-ci en détail. A cet égard, l'arrêt *Commission contre Italie* du 10 juillet 1986 mérite une mention particulière (34). Le litige, en l'occurrence, portait sur la question de savoir si les dispositions légales existantes en Italie suffisaient à ce que soit établie la conformité aux obligations de la directive relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises. La Commission et l'Italie ne partageaient pas le même point de vue en ce qui concerne la portée des dispositions du code civil italien. Selon la Cour, la réponse à la question de la portée exacte des dispositions législatives italiennes dépend de la manière dont les dispositions nationales sont appliquées dans la pratique, notamment par les instances judiciaires nationales compétentes. Le Gouvernement italien a pu en l'occurrence présenter plusieurs décisions jurisprudentielles à l'appui de sa thèse, tandis que la Commission n'a pu fournir aucun élément susceptible de justifier ses doutes. Il s'en est suivi que le recours de la Commission a été rejeté sur ce point (une infraction a néanmoins été constatée sur un autre point). A la suite de cet arrêt, on peut se demander si la Cour n'introduit pas inutilement un degré d'incertitude dans le recours au titre de l'article 169 du traité C. E. E. Le fait que l'aboutissement ou non d'un tel recours puisse en dernière instance dépendre des pratiques judiciaires existantes dans l'Etat membre concerné et non du cadre législatif, réglementaire et administratif dans lequel la directive doit être placée peut difficilement être considéré comme une « exécution » totalement satisfaisante. La Cour semble en l'occurrence avoir attaché de l'importance au fait que la Commission n'a pu fournir d'éléments, pas même de décisions jurisprudentielles italiennes, susceptibles de confirmer ses doutes.

— L'exécution de directives ayant un effet direct

33) Comme on le trouvera résumé ci-dessous, la Cour de justice a aussi introduit la notion de l'effet direct lors de l'examen de l'effet des directives. C'est ce qui a amené le Gouvernement belge, à un moment donné, à défendre la thèse selon laquelle l'objectif de la directive en cause était déjà totalement réalisé par l'effet direct de la directive et qu'il n'y avait donc pas lieu de prévoir des mesures d'exécution de la directive. Etant donné que les dispositions de la directive étaient claires et précises et qu'elles ne laissaient aucune marge discrétionnaire pour leur mise en œuvre, il n'y avait pas lieu, selon le Gouvernement belge, de prendre des mesures d'exécution; allant plus loin, le Gouvernement belge a même estimé que la directive apporterait davantage de sécurité juridique que les nombreuses techniques de droit national servant à la transposer en droit national. De l'avis du Gouvernement belge, la reconnais-

werking van de richtlijn door de Staat tot wie zij is gericht, een nationale oplossing en werkt (ze) gunstig ten aanzien van de toepassing van het gemeenschapsrecht». Hierop antwoordt het Hof terecht dat de directe werking van richtlijnen kan worden beschouwd als «een minimum waarborg, die voortvloeit uit het dwingend karakter van de verplichtingen die ingevolge artikel 189, derde lid, krachtens de richtlijn op de Lid-Staten rust». Deze «waarborg» voor particulieren kan dan ook, volgens het Hof, geenszins een rechtvaardiging bieden voor de nalatigheid van een Lid-Staat (35).

b) Moeilijkheden van politieke en constitutioneelrechtelijke aard in de Lid-Staten

34) Naast de uitvoeringsproblemen die eigen zijn aan de aard en inhoud van de richtlijn en die hoger werden besproken, kan het uitvoeren van richtlijnen in de Lid-Staten ook nog vertraging oplopen ingevolge problemen van politiek-constitutionele aard. De rechtspraak van het Hof van Justitie, alsmede de controlepraktijk van de Commissie op grond van artikel 169 E. E. G. tonen aan dat met name het vereiste van een parlementaire tussenkomst om tot uitvoering van een richtlijn in een Lid-Staat over te gaan de mogelijkheid dat de richtlijn niet binnen het voorziene tijdsbestek wordt uitgevoerd doet toenemen. Deze vertraging is slechts zeer uitzonderlijk het gevolg van een doelbewuste parlementaire obstructiepolitiek tegen de uitvoering van de richtlijn, maar veeleer het resultaat van verschillende factoren (36). Het is mogelijk dat in het Parlement niet steeds de nodige spoed aanwezig is om de vereiste uitvoeringsmaatregelen te nemen, maar een niet onbelangrijke reden voor de vertraging kan ongetwijfeld ook te vinden zijn in het vaak te lang uitblijven van initiatieven van de Regering — in het bijzonder wanneer voor de uitvoering van de richtlijn de bestaande nationale wetten dienen te worden aangepast. Bij gebrek aan de vereiste wetsontwerpen of bij zeer laattijdige indiening van de nodige wetsontwerpen, komt de uitvoering van de richtlijn binnen de tijdslimiet ongetwijfeld in het gedrang. In die gevallen waar de vertraging in de uitvoering het gevolg is van het stilzitten of laattijdig optreden van de Regering, blijkt overigens dat het Parlement in de betrokken Lid-Staten evenmin overgaat tot het nemen van wetgevende initiatieven. Trouwens, in de Parlementen van de meeste Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen bestaat kennelijk een algemene tendens eventuele wetgevende initiatieven voor het uitvoeren van communautaire richtlijnen over te laten aan de Regering. Soms ontmoet men in bepaalde nationale vergaderingen ter zake een wetgevend initiatief, doch dit blijkt uitzonderlijk te zijn (37). De vertraging in de uitvoering van de richtlijn kan verder ook het gevolg zijn van interne politieke factoren die los staan van de uitvoering van de richtlijnen, zoals bijvoorbeeld vervroegde Kamerontbinding. Naast deze moeilijkheden die verband houden met de aard van het parlementaire werk, zijn er dan nog de problemen die samenhangen met de interne bevoegdheidsverdeling of staatsstructuur in sommige Lid-Staten. Wat dit laatste punt betreft, wordt hierna aan de Belgische situatie enige aandacht geschonken.

i) Moeilijkheden die verband houden met de eisen en gebeurlijkheden van het wetgevend werk

35) Hoewel het moeilijk is uit het reeds genoemde *Derde Verslag* van de Commissie algemene conclusies te trekken, kan men er toch uit afleiden dat de uitvoering van richtlijnen het vlotst lijkt te verlopen in Denemarken (38).

sance de l'effet direct de la directive par l'Etat qui en est destinataire était une solution nationale favorisant l'application du droit communautaire. La Cour a répondu à juste titre que l'effet direct des directives peut être considéré comme «une garantie minimale, découlant du caractère des directives, en vertu de l'article 189, alinéa 3». Cette «garantie» pour les particuliers ne peut, selon la Cour, être invoquée pour justifier la négligence d'un Etat membre (35).

b) Difficultés de nature politique et constitutionnelle dans les Etats membres

34) Outre les problèmes d'exécution, propres à la nature et à la teneur de la directive et qui ont été évoqués ci-dessus, l'exécution de directives dans les Etats membres peut être retardée par des problèmes de nature politique et constitutionnelle. La jurisprudence de la Cour ainsi que les contrôles effectués par la Commission au titre de l'article 169 du traité montrent que la nécessité d'une intervention parlementaire en vue de la mise en œuvre d'une directive dans un Etat membre augmente le risque que la directive ne soit pas exécutée dans le délai prévu. Ce retard n'est que très exceptionnellement la conséquence d'une obstruction délibérée des parlementaires contre l'exécution de la directive; il est plutôt dû à différents facteurs (36). Il se peut que le Parlement ne témoigne pas toujours de l'empressement voulu pour prendre les mesures d'exécution nécessaires, mais une cause non négligeable de retard est sans conteste le fait que le Gouvernement tarde souvent trop à prendre des initiatives, en particulier lorsque l'exécution de la directive exige une adaptation des lois nationales existantes. Si les projets de loi ne sont pas présentés ou s'ils sont présentés à la toute dernière minute, il est normal que les délais d'exécution de la directive soient dépassés. Dans les cas où le retard d'exécution est dû à l'inaction ou à l'action tardive du Gouvernement, il semble du reste que les Parlements des Etats membres concernés ne se montrent pas plus entreprenants sur le plan législatif. Dans les Parlements des Etats membres de la Communauté européenne, il se manifeste d'ailleurs une tendance générale à laisser au Gouvernement le soin de prendre les initiatives législatives en vue de l'exécution des directives communautaires. De temps à autre, on assiste à une initiative législative de la part d'une assemblée nationale, mais les cas sont exceptionnels (37). Les retards d'exécution de la directive peuvent aussi être la conséquence de facteurs de politique interne, qui n'ont aucun lien avec l'exécution de la directive, par exemple une dissolution anticipée de la Chambre. Outre ces difficultés ayant trait à la nature du travail parlementaire, il y a encore les problèmes liés à la répartition interne des compétences ou à la structure politique de certains Etats membres. A propos de ce dernier point, le rapport s'attardera quelque peu à la situation en Belgique.

i) Problèmes liés aux contraintes et aux contingences du travail législatif

35) Bien qu'il soit difficile de tirer des conclusions générales du *Troisième rapport* précité de la Commission, on peut en déduire que l'exécution des directives semble poser le moins de problèmes au Danemark (38). Le rap-

Voorts blijkt uit dit Rapport dat Groot-Brittannië kennelijk minder dan andere Lid-Staten in gebreke wordt gesteld wegens het niet respecteren van richtlijnen (39). Het zal wellicht geen louter toeval zijn dat precies in deze twee Lid-Staten de voorbereidingsfase van de richtlijn via het *Market Relations Committee* van de Folketing en de *Select Committees* van de House of Commons en House of Lords van nabij wordt gevolgd. Het door deze parlementaire commissies doorgevoerde onderzoek van de inhoud van de voorgestelde richtlijn en van haar implicaties in de nationale rechtsorde draagt er ongetwijfeld toe bij de uitvoering van de eenmaal vastgestelde richtlijn in de betrokken Lid-Staten te vergemakkelijken. Het is zelfs niet uitgesloten dat het enkele feit dat dit prealabele onderzoek plaatsvindt op zichzelf een bijkomende aansporing kan betekenen voor de regeringen van de betreffende Lid-Staten om bijzonder nauwlettend toe te zien op de voorbereiding van de richtlijn op het niveau van de Permanente Vertegenwoordiging van de Lid-Staten bij de Europese Gemeenschappen en op het niveau van de Raad. Het bestaan van specifieke parlementaire commissies als verklaring van de wijze waarop de uitvoering van richtlijnen in een bepaalde Lid-Staat verloopt, is evenwel noch volledig noch exclusief. Wat het Verenigd Koninkrijk betreft, moet ook worden gewezen op de voorschriften van het *European Communities Act 1972* die inzake de uitvoering van het gemeenschapsrecht, in zeer algemene bewoordingen, bevoegdheden heeft overgedragen naar de uitvoerende macht (40). Luxemburg gebruikt eveneens de techniek van de opdrachtwet. Het Groothertogdom heeft op 9 augustus 1971 een wet uitgevaardigd betreffende de uitvoering en de bekrachtiging van beschikkingen en richtlijnen, alsmede de bekrachtiging van verordeningen van de Europese Gemeenschappen in economische, technische, sociale, landbouw-, bos- en vervoeraangelegenheden (41). Deze uitvoeringstechniek kan evenwel niet worden gebruikt voor de materies die krachtens de Grondwet door de wet moeten worden geregeld. Het is echter evident dat andere factoren, zoals met name de politieke prioriteiten die op een bepaald moment in een Lid-Staat het politiek en wetgevend gebeuren beheersen, de graad van inhoudelijke en technische voorbereiding van de richtlijn door de Regering en ministeriële departementen van de Lid-Staten — los van de eventuele bijdrage die door parlementaire commissies wordt geleverd — of nog de aard van de door de richtlijn geregelde materie, een verklaring kunnen bieden voor de eventuele problemen die in een aantal Lid-Staten zijn gerezen. Hoe dan ook, vrijwel alle andere Lid-Staten lijken vaak ernstige problemen te ontmoeten om binnen het voorziene tijdsbestek de gepaste uitvoeringsmaatregelen te nemen. Als illustratie worden kort slechts enkele uitvoeringsproblemen vermeld, die zich in drie Lid-Staten — Frankrijk, Italië en België — voordoen.

Wat Frankrijk betreft — waar een belangrijke coördinerende taak bij de voorbereiding van richtlijnen berust bij het « *Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne* » — is er weliswaar zowel in de Assemblée Nationale als in de Senaat een « *Délégation pour les Communautés européennes* », maar de bevoegdheden en werking van deze parlementaire delegaties hebben niet de omvang en draagwijdte van deze van hun Britse en Deense tegenhangers. Deze parlementaire commissies ontvangen alle voorstellen van communautaire richtlijnen die materies bestrijken die binnen het domein van de wet vallen (42), doch hun taak blijft uiteindelijk beperkt tot het verschaffen van informatie aan hun respectievelijke vergadering. Het is in de schoot van de « *Délégation pour les Communautés européennes* » van de Assemblée dat in 1984 het Rapport Josselin (43) over « La France et le droit communautaire » is tot stand

port montre aussi que la Grande-Bretagne est moins souvent mise en défaut que d'autres Etats membres pour non-respect de directives (39). Ce n'est sans doute pas le seul fait du hasard que, précisément dans ces deux Etats membres, la phase de préparation de la directive est suivie de près par le *Market Relations Committee* du Folketing et par les *Select Committees* du House of Commons et du House of Lords. Le fait que ces commissions parlementaires étudient le contenu de la proposition de directive et son incidence sur l'ordre juridique national favorise incontestablement l'exécution de la directive une fois que celle-ci a été adoptée. Il n'est d'ailleurs pas exclu que l'existence même de cet examen préalable puisse constituer, pour les gouvernements des Etats membres concernés, un encouragement supplémentaire à se montrer particulièrement vigilants à la préparation de la directive au niveau de la représentation permanente de leur pays auprès des Communautés européennes et au niveau du Conseil. L'existence de commissions parlementaires spécifiques ne saurait toutefois expliquer à elle seule la manière dont les directives sont exécutées dans tel ou tel Etat membre. En ce qui concerne le Royaume-Uni, il convient aussi de signaler les dispositions du *European Communities Act 1972*, qui, pour ce qui concerne l'exécution du droit communautaire, a transféré, en termes très généraux, certaines compétences au pouvoir exécutif (40). Le Luxembourg également utilise la technique de la loi d'habilitation. Le Grand-Duché a adopté, le 9 août 1971, une loi concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives, ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports (41). Cette technique d'exécution ne peut toutefois être utilisée pour les matières qui, aux termes de la constitution, relèvent du domaine de la loi. Il est toutefois évident que d'autres facteurs, comme les priorités politiques qui dominent, à un moment donné, la vie politique et législative d'un Etat membre, ou encore le degré de préparation quant au fond et aux aspects techniques de la directive dont font preuve le Gouvernement et les départements ministériels des Etats membres — indépendamment de la contribution des commissions parlementaires — ainsi que la nature de la matière couverte par la directive peuvent expliquer les problèmes éventuels qui se sont posés dans certains Etats membres. Toujours est-il que tous les Etats membres ou presque éprouvent souvent de grandes difficultés à prendre dans les délais prévus les mesures d'exécution adéquates. A titre d'illustration, ne sont mentionnés que quelques problèmes d'exécution qui se présentent dans trois Etats membres: la France, l'Italie et la Belgique.

En ce qui concerne la France — où un rôle important de coordination incombe au *Secrétariat général du Comité inter-ministériel pour les questions de coopération économique européenne* — il existe certes, au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat, une *Délégation parlementaire pour les Communautés européennes*, mais les compétences et la manière de fonctionner de ces délégations parlementaires n'ont ni l'ampleur, ni la portée de celles de leurs correspondantes britanniques et danoises. Ces commissions parlementaires reçoivent toutes les propositions de directives communautaires couvrant des matières qui tombent sous le coup de la loi (42); en définitive, leurs tâches restent cependant limitées à la fourniture d'information à leur assemblée respective. C'est au sein de la *Délégation pour les Communautés européennes* de l'Assemblée que fut établi, en 1984, le rapport Josselin (43) sur « La France et le droit communautaire ». Ce rapport donne un aperçu

gekomen. Hierin wordt een globaal overzicht gegeven over de uitvoering en toepassing van het Europees gemeenschapsrecht in Frankrijk. Het verdient vermelding dat in dit rapport wordt gewezen op de vele procedures die de Commissie op grond van artikel 169 E.E.G.-Verdrag tegen Frankrijk heeft ingeleid, wegens het niet uitvoeren van richtlijnen — een vaststelling die trouwens ook in het *Derde Verslag* van de Commissie wordt gemaakt (44) — terwijl het uiteindelijk tot op heden slechts zelden tot een arrest van het Hof van Justitie is gekomen (45). Dit betekent derhalve dat vaak nog in de loop van de procedure de nodige uitvoeringsmaatregelen worden genomen of door de Franse overheid de door de Commissie verwachte informatie wordt verstrekt, zodat de zaak uiteindelijk wordt geseponneerd. Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat het domein van de wetgever in Frankrijk in het algemeen, gelet op de voorschriften van de grondwet van de V^e Republiek, beperkt is (art. 34 en 37). Dit neemt niet weg dat voor de uitvoering van een aantal belangrijke richtlijnen toch wetsontwerpen ter goedkeuring aan het Franse Parlement dienden te worden voorgelegd. Sedert 1 januari 1978, werden minstens een twintigtal wetten uitgevaardigd die specifiek betrekking hebben op de uitvoering van richtlijnen (46). Het Parlement kan — zoals het trouwens ook in vele andere Lid-Statens het geval is — bevoegdheden delegeren naar de uitvoerende macht, waardoor richtlijnen die nochtans een aan de wetgever voorbehouden domein bestrijken toch via een «ordonnance» kunnen worden uitgevoerd (47).

Wat Italië betreft, is er het chronische probleem van de vertraging in de uitvoering van richtlijnen. Veruit het grootste aantal procedures dat de Commissie op grond van artikel 169 E.E.G.-Verdrag inleidt tegen Lid-Statens wegens het niet-uitvoeren van richtlijnen is gericht tegen Italië. Bovendien geven deze procedures aanleiding tot een hoog aantal arresten van het Hof van Justitie, waarin wordt vastgesteld dat Italië in gebreke is gebleven: op een totaal van een tachtigtal arresten wegens uitvoeringsproblemen in de Lid-Statens, werd Italië meer dan 40 keren in gebreke gesteld (48). De redenen voor deze vertraging zijn van verschillende aard. Vaak worden door de Regering de voor uitvoering vereiste wetsontwerpen te laat bij het Parlement ingediend, maar er is ook het trage verloop van de parlementaire procedure. Weliswaar heeft de Italiaanse regering bij delegatiewet van 9 februari 1982 de bevoegdheid gekregen de wetgevende maatregelen te nemen om 97 richtlijnen uitgevaardigd tussen 1964 en 1980 uit te voeren, maar hiermee werden de problemen voor de toekomst niet opgelost; derhalve is inmiddels opnieuw een groot aantal richtlijnen na het verstrijken van de uitvoeringstermijn op uitvoering blijven wachten. Een wetsontwerp beoogt thans opnieuw via delegatie de Regering de bevoegdheid te geven gedurende een bepaalde periode via wetsdecreten («decreti aventi forza di legge») uitvoering te geven (49). Tevens voorziet het wetsontwerp in een procedure waarin op een systematische wijze voorstellen van richtlijn aan het Parlement en de regionale instantie zouden worden meegedeeld, terwijl de op het communautaire niveau aangenomen richtlijnen binnen de 30 dagen aan de Kamer, Senaat en regio's zouden moeten worden meegedeeld. Luidens dit ontwerp kan de Regering of regio, indien de richtlijn een domein bestrijkt dat niet door de wet wordt geregeld of dat niet aan de wet is voorbehouden, door middel van administratieve rechtshandelingen de richtlijn uitvoeren (art. 10). Wanneer de richtlijn een materie bestrijkt die wel door de wet wordt geregeld of tot het domein van de wet behoort, is het de taak van de Regering binnen de kortst mogelijke tijd de nodige wetsontwerpen in te dienen (art. 11).

général sur l'exécution et l'application du droit communautaire européen en France. Il convient de signaler que ce rapport fait état de l'exécution et de l'application du droit communautaire européen et des nombreuses procédures que la Commission a engagées contre la France sur la base de l'article 169 du traité C.E.E. pour non-exécution de directives — une constatation qu'avait d'ailleurs déjà faite le *Troisième Rapport* (44) — alors que ces actions ont rarement donné lieu jusqu'ici à des arrêts de la Cour de justice (45). Cela signifie par conséquent que, bien souvent, les mesures d'exécution nécessaires sont encore prises au cours de la procédure ou que les autorités françaises communiquent à la Commission les informations qu'elle réclame, si bien que l'affaire est classée. Enfin, on peut encore faire observer que le domaine du législateur français est en général limité compte tenu des dispositions de la constitution de la V^e République (art. 34 et 37). Il n'empêche que, pour assurer l'exécution d'un certain nombre de directives importantes, il a fallu déposer des projets de loi devant le Parlement français. Depuis le 1^{er} janvier 1978, celui-ci a adopté au moins une vingtaine de lois se rapportant spécifiquement à l'exécution de directives (46). Le Parlement peut, comme dans beaucoup d'autres États membres d'ailleurs, déléguer des compétences au pouvoir exécutif, si bien que des directives, qui concernent un domaine réservé au législateur, peuvent néanmoins être exécutées par le truchement d'une «ordonnance» (47).

L'Italie, elle, connaît un problème chronique de retard dans l'exécution des directives. La plupart des procédures introduites par la Commission sur la base de l'article 169 du traité C.E.E. contre des États membres pour non-respect de directives sont également introduites contre l'Italie. En outre, ces procédures aboutissent souvent à des arrêts de la Cour constatant que l'Italie a manqué à ses obligations: sur un total d'environ 80 arrêts prononcés à la suite de problèmes d'exécution dans les États membres, l'Italie a été prise en défaut plus de 40 fois (48). Les raisons de ces retards sont multiples. Souvent, le Gouvernement attend trop longtemps pour soumettre au Parlement les projets de loi nécessaires à la mise en œuvre des directives, mais il faut aussi mentionner la lenteur des procédures parlementaires. Par la loi d'habilitation du 9 février 1982, le Gouvernement italien a certes pu prendre les mesures législatives en vue de l'exécution de 97 directives arrêtées entre 1964 et 1980. Les problèmes n'en ont pas pour autant été résolus pour l'avenir, car de nombreuses directives, arrêtées depuis lors, attendent d'être mises en œuvre alors que leur délai d'exécution est dépassé. Un projet de loi a été déposé qui vise une nouvelle fois à autoriser le Gouvernement à prendre, pendant une période déterminée, des décrets-lois («decreti aventi forza di legge») en vue d'exécuter les directives (49). Le projet de loi prévoit également une procédure par laquelle les propositions de directive seraient systématiquement soumises au Parlement et aux instances régionales, tandis que les directives adoptées au niveau communautaire devraient être communiquées dans les 30 jours à la Chambre, au Sénat et aux régions. Aux termes de ce projet, le Gouvernement ou la région peuvent, si la directive couvre un domaine qui n'est pas régi par la loi ou qui n'est pas réservé à la loi, exécuter la directive par des actes administratifs (art. 10). En revanche, lorsque la directive concerne une matière qui est régie par la loi ou qui relève du domaine de la loi, il appartient au Gouvernement de déposer les projets de loi nécessaires dans les meilleurs délais possibles (art. 11).

In België zijn er met betrekking tot de uitvoering van het Europees gemeenschapsrecht, en richtlijnen in het bijzonder geen algemene uitvoeringsmaatregelen getroffen. Indien door middel van een wet uitvoering moet plaatsvinden, kan er zich vertraging voordoen wegens het stilzitten van de Regering of het te laat indienen van de vereiste wetsontwerpen (50). Evenmin wordt in het Belgisch Parlement op een geïnstitutionaliseerde wijze de voorbereiding van richtlijnen gevolgd. In april 1985 werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een Adviescomité voor Europese Aangelegenheden opgericht samengesteld uit leden van de Kamer en van het Europees Parlement en gepreïdeerd door de voorzitter van de Kamer. Dit Comité heeft in het bijzonder als opdracht de Kamer in te lichten over institutionele vraagstukken. Voorts heeft het Adviescomité besloten rapporten over een aantal specifieke materies op te stellen. In dit verband verdient het rapport De Gucht over «De toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht door België» (51) bijzondere vermelding. In dit rapport wordt voor de eerste keer op een zeer systematische en uitvoerige wijze een overzicht gegeven over de stand van zaken betreffende de toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht in België. Bovendien wordt er in dit stuk ruimschoots aandacht geschonken aan de uitvoering van richtlijnen. Voorts zij er nog op gewezen dat artikel 25 van het huidige Reglement van de Kamer de mogelijkheid biedt aan de Belgische leden van het Europees Parlement deel te nemen aan de vergaderingen van de vaste commissies van de Kamer.

Inzake de uitvoering van de richtlijnen in België, zij nog het volgende opgemerkt. Indien de richtlijn een materie bestrijkt waarvoor de uitvoerende macht bevoegd is, kan deze uiteraard de nodige uitvoeringsmaatregelen nemen. Bovendien verlenen in België (52) een steeds groter wordend aantal specifieke wetten de Koning bevoegdheid om, door middel van een besluit waarover in de Ministerraad is beraadslaagd, alle maatregelen te treffen om de goede uitvoering te verzekeren van internationale akten — in het bijzonder Europeesrechtelijke verplichtingen, met inbegrip van het opheffen of wijzigen van wetsbepalingen. Sommige van deze Europeesrechtelijke verplichtingen kunnen in het leven geroepen zijn door richtlijnen (53), terwijl bepaalde opdrachtwetten zelfs specifiek het uitvoeren van richtlijnen op het oog hebben. Ook zij er hier nog terloops op gewezen dat sporadisch ook de techniek van uitvoering bij referentie naar de richtlijn is gebezigd. Een treffend voorbeeld van daarvan is het koninklijk besluit van 26 februari 1981 (54), via welk de Belgische Regering uitvoering geeft aan het arrest *Commissie tegen België* van 6 mei 1980, waarin het Hof van Justitie had vastgesteld dat de Belgische overheid niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had genomen om te voldoen aan de richtlijnen betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake motorvoertuigen en landbouw- of bosbouwtrekkers (55). Artikel 1 van dit koninklijk besluit bepaalt dat de E.E.G.-goedkeuring van de betreffende voertuigen en trekkers moet geschieden overeenkomstig de bepalingen in de relevante richtlijnen. Deze richtlijnen worden in bijlage van dit besluit opgesomd (56).

Deze verschillende uitvoeringstechnieken hebben niet kunnen beletten dat de uitvoering van richtlijnen in België niet steeds probleemloos verloopt. Op het ogenblik van het afsluiten van dit rapport werden door het Hof van Justitie 13 arresten tegen België gewezen wegens het niet of verkeerd uitvoeren van richtlijnen. Voorts blijkt uit het *Derde verslag* van de Commissie dat voor een zeventigtal richtlijnen de Commissie een procedure op grond van artikel 169 E.E.G.-Verdrag tegen België heeft ingeleid. Het betreft hier hoofdzakelijk gevallen waarin de Belgische overheid heeft nagelaten de nodige uitvoeringsmaatregelen

En Belgique, aucune disposition générale n'a été adoptée en vue de l'exécution du droit communautaire et des directives européennes en particulier. Si l'exécution d'une directive doit être assurée par une loi, des retards peuvent se produire par suite de l'inaction du Gouvernement ou d'un dépôt tardif des projets de loi nécessaires (50). Le Parlement belge ne suit pas non plus d'une manière institutionnelle la préparation des directives. Depuis avril 1985, il existe, au sein de la Chambre des Représentants, un comité d'avis chargé de questions européennes, composé de dix députés et de dix membres belges du Parlement européen et présidé par le président de la Chambre. Ce comité a, en particulier, la tâche d'informer la chambre sur les questions institutionnelles de la Communauté. Le comité d'avis a, en outre, décidé de faire rapport sur un certain nombre de matières spécifiques. A cet égard, le rapport De Gucht sur «L'application du droit communautaire par la Belgique» (51) mérite une mention spéciale. Ce rapport donne pour la première fois un aperçu très systématique et détaillé de la situation en Belgique en ce qui concerne l'application du droit communautaire. Il s'attarde par ailleurs longuement sur l'exécution des directives. Il convient de signaler, en outre, que l'article 25 du règlement de la Chambre permet aux membres belges du Parlement européen de participer aux réunions des commissions permanentes de la Chambre.

A propos de l'exécution des directives en Belgique, on constate la situation suivante. Si la directive concerne une matière qui relève des compétences du pouvoir exécutif, celui-ci peut prendre les mesures d'exécution nécessaires. En outre, un certain nombre de lois spécifiques (52) confèrent au Roi la compétence de prendre, par des arrêtés délibérés en Conseil des ministres, toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des actes internationaux, en particulier des obligations au titre du droit européen, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales. Certaines de ces obligations de droit européen peuvent découler de directives (53), tandis que certaines lois d'habilitation ont même spécifiquement comme objectif d'assurer l'exécution de directives. Enfin, il convient de signaler que la technique d'exécution par référence de la directive est sporadiquement utilisée. Un exemple typique de cette manière d'agir est l'arrêté royal du 26 février 1981 (54), par lequel le Gouvernement belge exécute l'arrêt du 6 mars 1980 *Commission contre Belgique*, où la Cour de justice avait constaté que les autorités belges avaient manqué à leurs obligations en omettant de mettre en vigueur, dans les délais prévus, les dispositions nécessaires pour assurer l'application des directives concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux véhicules à moteur et aux tracteurs agricoles ou forestiers à roues (55). L'article 1^{er} de l'arrêté royal précité prévoit que la réception C.E.E. des véhicules et tracteurs en question doit être effectuée conformément aux dispositions contenues dans les directives *ad hoc*. Ces dernières sont énumérées dans une annexe à l'arrêté royal (56).

Ces différentes techniques n'ont cependant pas pu éviter les problèmes d'exécution de directives en Belgique. Au moment où le rapport en question était clôturé, la Cour de justice avait rendu 13 arrêts contre la Belgique pour non exécution ou mauvaise exécution de directives. Par ailleurs, le *Troisième rapport* de la Commission indique que celle-ci a introduit, pour environ 70 directives, une procédure contre la Belgique sur la base de l'article 169 du traité C.E.E. Il s'agit essentiellement de cas où les autorités belges ont omis de prendre les mesures d'exécution nécessaires. Les raisons de cette négligence coïncident largement

te nemen. De redenen van deze nalatigheid vallen grotendeels samen met deze die hoger in dit rapport reeds werden aangehaald. Een van de redenen houdt evenwel verband met de bijzondere kenmerken van de Staatshervorming die in België heeft plaatsgevonden. Op de problemen betreffende de uitvoering van richtlijnen in België die het gevolg zijn van de Staatshervorming wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

ii) Moeilijkheden die verband houden met de interne staatsstructuur

36) Vanuit het oogpunt van het E. E. G.-Verdrag is het irrelevant of een Lid-Staat volgens een gecentraliseerde, een geregionaliseerde of gedecentraliseerde bestuursvorm staatsrechtelijk is ingericht. Het decentraliseren of regionaliseren van bepaalde bevoegdheden kan, wanneer deze materies bestrijken die eveneens door communautaire richtlijnen kunnen worden gevat, tot bijzondere moeilijkheden aanleiding geven. Immers, door het creëren van een veelheid van beleidsentiteiten in een Lid-Staat vergroot het gevaar dat op het grondgebied van die Lid-Staat de richtlijn niet volledig wordt uitgevoerd. Het Belgische voorbeeld illustreert dit op een treffende wijze. Door de staatshervorming van 1980 is de uitvoering van richtlijnen in België in bepaalde materies een uiterst complexe aangelegenheid geworden. Dit is in het bijzonder het geval ten aanzien van de uitvoering van richtlijnen op het vlak van het leefmilieu. Krachtens de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 behoort bescherming van het leefmilieu, met de eerbiediging van de wettelijke en sectoriële normen, tot de bevoegdheid van de gewesten. Hoewel de meningen over de draagwijdte van deze bepaling in de rechtsleer uiteenlopen, heeft de regering tot op heden deze clausule geïnterpreteerd in die zin dat de gewesten ten aanzien van hun territorium bepaalde exclusieve bevoegdheden bezitten om uitvoering te geven aan milieurichtlijnen. Deze benadering heeft tot gevolg dat bij het niet uitvoeren van richtlijnen door de gewestelijke autoriteiten, daar waar zij door de nationale regering bevoegd worden geacht op te treden, de nationale regering niet in de plaats van de stilzittende gewestelijke autoriteit optreedt. Indien de Commissie, in een dergelijke situatie, tegen België een procedure op grond van artikel 169 E. E. G.-Verdrag inleidt en het geschil uiteindelijk voor het Hof van Justitie wordt gebracht, staat men voor de paradoxale situatie dat de nationale regering zich dient te verantwoorden voor inbreuken waarvoor zij, constitutioneelrechtelijk gezien, meent geen verantwoordelijkheid te moeten dragen. Dit probleem is in zeer acute termen aan de orde geweest in zes arresten van het Hof van Justitie van 2 februari 1982 inzake het niet-naleven door België van een reeks milieurichtlijnen (57). Volgens de Belgische regering was de opgelopen vertraging in de uitvoering het gevolg van de onzekerheden die voortvloeiden uit de staatshervorming en was er onderling overleg vereist tussen de nationale regering en gewestelijke overheden. Het Hof van Justitie, in de lijn met wat reeds hoger werd uiteengezet, verwierpt die zienswijze: de ingrijpende constitutionele hervorming kan de moeilijkheden bij de toepassing van milieurichtlijnen in België verklaren, doch zij kunnen het verzuim van de Belgische overheid niet ongedaan maken. Ook hier vindt men de klassieke formule in de rechtspraak van het Hof terug, met name « dat een Lid-Staat zich, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen, niet ten exceptieve op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale recht-orde kan beroepen ». Hoe fundamenteel het hier gestelde probleem wel is, blijkt overigens uit het feit dat voor vier van de zes inbreuken de Commissie tegen België opnieuw

avec celles qui ont été énoncées précédemment dans ce rapport. L'une des raisons est toutefois à mettre en rapport avec les caractéristiques particulières de la réforme de l'Etat intervenue en Belgique. Le point suivant abordera plus en détail les problèmes d'exécution qui sont, en Belgique, la conséquence de la réforme de l'Etat.

ii) Problèmes liés à la structure interne des Etats

36) Du point de vue du traité C. E. E., il est sans importance qu'un Etat membre ait une structure administrative centralisée, régionalisée ou décentralisée. La décentralisation de certaines compétences peut, lorsque celles-ci portent sur des matières susceptibles de faire également l'objet de directives communautaires, conduire à des problèmes particuliers. En effet, la multiplication des entités de gestion dans un Etat membre, ne fait qu'accroître le danger que la directive ne soit pas appliquée sur l'ensemble du territoire de l'Etat en question. L'exemple de la Belgique illustre très bien ce danger. Par la réforme de l'Etat de 1980, l'exécution des directives est devenue en Belgique, pour certaines matières, d'une extrême complexité. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'exécution de directives relatives à l'environnement. En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, la protection de l'environnement relève de la compétence des régions, étant entendu que les normes légales et sectorielles doivent être respectées. Bien que les avis sur la portée de cette disposition sur le plan doctrinal soient divergents, le gouvernement a, jusqu'ici, interprété cette clause comme si les régions avaient, en ce qui concerne leur territoire, certaines compétences exclusives pour exécuter les directives ayant trait à l'environnement. Il résulte de cette interprétation que, si les autorités régionales n'exécutent pas une directive alors que le gouvernement national les considère comme habilitées à le faire, le gouvernement national n'agira pas au nom de l'autorité régionale défaillante. Si la Commission engage, en pareil cas, une procédure contre la Belgique au titre de l'article 169 du traité C. E. E. et que la Cour de justice soit finalement saisie de l'affaire, on en arrive à une situation paradoxale où le gouvernement national doit se justifier pour des infractions dont il estime, en vertu du droit constitutionnel, ne devoir assumer aucune responsabilité. Ce problème s'est posé en termes très aigus dans six arrêts de la Cour de justice, du 2 février 1982, à la suite du non-respect par la Belgique d'une série de directives sur l'environnement (57). Selon le gouvernement belge, le retard d'exécution était dû aux incertitudes découlant de la réforme de l'Etat et à la nécessité d'une concertation entre le gouvernement national et les autorités régionales. La Cour de justice, dans la ligne de ce qui a déjà été exposé plus haut, rejette cette manière de voir: si les importantes réformes institutionnelles peuvent expliquer la difficulté d'appliquer les directives en Belgique, elles n'en font pas pour autant disparaître le manquement dont il est fait grief aux autorités belges. Ici encore, on retrouve la formule classique de la jurisprudence de la Cour, à savoir « qu'un Etat membre ne saurait exciper de dispositions internes pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires ». L'importance fondamentale du problème ressort d'ailleurs du fait que, pour quatre des six infractions, la Commission a dû engager contre la Belgique une nouvelle procédure au titre de l'article 169 du traité C. E. E., étant donné que quatre arrêts du 2 février 1982 n'avaient pas été exécutés. La Cour est actuellement saisie de ces affaires. Entre-temps, d'autres directives ont posé des problèmes par suite de leur non-exé-

een procedure op grond artikel 169 E. E. G.-Verdrag heeft moeten inleiden aangezien vier arresten van 2 februari 1982 niet werden uitgevoerd. Deze zaken zijn thans hangende voor het Hof van Justitie. Inmiddels zijn nog ten aanzien van andere richtlijnen problemen gerezen ingevolge het niet of verkeerd uitvoeren door de gewesten (58). Bovendien blijkt dat voor sommige richtlijnen een gedeelde uitvoeringsbevoegdheid tussen de nationale en regionale instanties bestaat, wat de vlotte uitvoering niet altijd vergemakkelijkt (59).

Deze korte schets van enkele constitutionele problemen bij de uitvoering van richtlijnen in België betekent uiteraard nog niet dat de gewestvorming alle problemen die zich inzake de uitvoering voordoen kan verklaren. Ook in materies die niet tot de gewestelijke bevoegdheden behoren zijn er problemen gerezen. Zoals reeds werd opgemerkt, behoren deze dan tot de categorieën van moeilijkheden die hoger werden besproken. Wel is het zo dat de gewestvorming in België die moeilijkheden bij de uitvoering van richtlijnen in een aantal domeinen, zoals leefmilieu, ten zeerste accentueert. Andere Lid-Staten die een gefederaliseerde, geregionaliseerde of gedecentraliseerde structuur bezitten, zoals bijvoorbeeld de Duitse Bondsrepubliek waar het principe van de « Bundestreue » toepassing vindt, plaatsen de nationale overheden niet zo scherp in de positie van onmacht als deze waarin de Belgische regering meent zich te (moeten) bevinden na de staatshervorming van 1980. Het is evenwel duidelijk dat, vanuit Europeesrechtelijk oogpunt, deze situatie niet bevredigend is: ofwel moeten de relevante bepalingen van de Bijzonder wet van 1980 op een andere wijze worden uitgelegd en desnoods worden gewijzigd, ofwel moeten de gewesten de richtlijnen getrouw uitvoeren.

2. Verkeerde uitvoering van de richtlijn

37) Naast de vertraging in de uitvoering van de richtlijn, kunnen er zich uiteraard ook problemen voordoen ingevolge een verkeerde uitvoering door de Lid-Staten (60). Deze problemen zijn evenwel wezenlijk analoog met deze die kunnen bestaan inzake de uitvoering van E. E. G.-Verdragsbepalingen, verordeningen of beschikkingen. Zij hebben betrekking op de materiële draagwijdte van de richtlijn en van de nationale uitvoeringsregelen. Alleen rijzen er specifieke vragen ingeval de Lid-Staat zich op de bestaande wetgeving beroept als een vorm van uitvoeren van de richtlijn. Dit punt werd echter hoger reeds besproken.

B. Directe werking

38) Bij een onderzoek over de uitvoering en toepassing van richtlijnen dient even te worden stilgestaan bij de vraag of en in welke mate richtlijnen kunnen worden ingeroepen voor de nationale overheden en in het bijzonder voor de nationale rechterlijke instanties. Deze vraag die in de literatuur bekendheid heeft verkregen onder de benaming « directe werking », is geleidelijk in de rechtspraak van het Hof van Justitie — ook voor richtlijnen — beantwoord geworden. De voornaamste etappes van deze rechtspraak worden hier kort samengevat, terwijl dit rapport wordt afgesloten met enkele voorbeelden uit de nationale rechtspraak.

cution ou exécution erronée par les régions (58). En outre, il existe, pour certaines directives, une compétence partagée entre les instances nationales et régionales, ce qui ne facilite pas toujours leur exécution (59).

Ce bref exposé de quelques problèmes qui se posent en Belgique à propos de l'exécution des directives ne signifie évidemment pas que la régionalisation puisse expliquer tous les problèmes d'exécution. Des matières qui ne relèvent pas des compétences des régions ont, elles aussi, posé des problèmes. Ceux-ci font alors partie des catégories de problèmes qui ont été évoquées plus haut. Il est un fait, cependant, que la régionalisation en Belgique ne peut qu'accentuer les difficultés d'exécution de directives dans certains domaines tels que l'environnement. D'autres Etats membres qui ont une structure fédéralisée, régionalisée ou décentralisée, comme la République fédérale d'Allemagne qui applique le principe de la « Bundestreue » (fidélité fédérale), ne semblent pas placer l'autorité nationale dans une position d'impuissance aussi nette que celle dans laquelle le gouvernement belge estime se trouver depuis la réforme de l'Etat en 1980. Il est toutefois évident que cette situation est totalement insatisfaisante sur le plan du droit européen: ou bien, les dispositions en question de la loi spéciale de 1980 devront être interprétées différemment et au besoin être modifiées, ou bien les régions devront exécuter fidèlement les directives.

2. Exécution erronée de la directive

37) Les problèmes d'exécution peuvent résulter non seulement de retards d'exécution, mais aussi d'erreurs dans la manière d'exécuter une directive (60). Ces problèmes sont toutefois analogues à ceux qui peuvent exister en matière d'exécution des dispositions du traité C. E. E., des règlements et des décisions communautaires. Ils concernent la portée matérielle de la directive et des mesures nationales d'exécution. Des questions spécifiques se posent lorsque l'Etat membre invoque la législation existante comme une forme d'exécution de la directive. Ce point a déjà été examiné plus haut.

B. Effet direct

38) Lorsqu'on examine l'exécution et l'application des directives, l'on peut se demander si les directives peuvent être invoquées devant les autorités nationales, en particulier devant les instances judiciaires d'un pays et dans quelle mesure elles peuvent l'être. Ce concept, qui a reçu dans la littérature la dénomination d'« effet direct », a été dégagé progressivement par la jurisprudence de la Cour de justice. On trouvera résumées ci-après les principales étapes de cette jurisprudence; après quoi, le rapport se clôturera par quelques exemples de jurisprudence nationale.

1. Rechtspraak van het Hof van Justitie

a) Verticale directe werking

39) Sinds 1970 heeft er zich geleidelijk een rechtspraak van het Hof van Justitie ontwikkeld inzake de directe werking van richtlijnen. Terwijl het Hof van Justitie in de arresten *Grad* en *Sace* van 1970 de directe werking van een richtlijn in samenhang met een direct werkend voorschrift van het E. E. G.-Verdrag erkende (61), kwam het Hof reeds in 1974 in het arrest *Van Duyn* tot een zelfstandige directe werking van de richtlijn (62).

In deze arresten gaf het Hof van Justitie een juridische basis aan de mogelijke directe werking van richtlijnen. Vooreerst verwierpt het Hof de *a contrario* redenering volgens welke uit de erkenning van de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening in artikel 189 E. E. G.-Verdrag moet worden afgeleid dat andere categorieën van communautaire handelingen geen directe werking bezitten. Vervolgens wijst het Hof op de dwingende en nuttige werking (« l'effet utile ») van dit rechtsinstrument, om daaruit af te leiden « dat in ieder afzonderlijk geval moet worden onderzocht, of aard, opzet en bewoordingen van het betrokken voorschrift medebrengen dat het in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staat en particulieren tot directe gevolgen kan leiden ». In latere arresten wordt deze gedachtengang overgenomen; daarbij wordt evenwel de laatst geciteerde overweging weggelaten. In het arrest *Ratti* (63) stelt het Hof dat een Lid-Staat die zijn uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, zijn eigen stilzitten niet kan tegenwerpen aan de justitiabelen. Wanneer derhalve, aldus het Hof, « een justitiabele die overeenkomstig de bepalingen van een richtlijn heeft gehandeld, de nationale rechter verzoekt een nationale bepaling, die onverenigbaar is met die door een Lid-Staat — in strijd met zijn verplichting — in zijn nationale rechtsorde niet ingevoerde richtlijn, buiten toepassing te laten, dan dient die rechter aan dat verzoek te voldoen indien de *betrokken verplichting onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig* is ». In het arrest *Becker* herhaalt het Hof deze principes, na er eerst op te hebben gewezen dat in gevallen waarin een richtlijn behoorlijk is uitgevoerd de werking ervan de particulieren bereikt via de nationale uitvoeringsmaatregelen. « Bijzondere problemen ontstaan daarentegen », aldus het Hof, « wanneer een Lid-Staat een richtlijn niet behoorlijk heeft uitgevoerd, inzonderheid wanneer aan het einde van de daartoe gestelde termijn nog geen uitvoering aan de bepalingen ervan is gegeven » (64).

Het probleem van de inroepbaarheid van richtlijnen voor de nationale rechter rijst derhalve wanneer de Lid-Staat is blijven stilzitten, geen of een verkeerde uitvoering heeft gegeven aan de richtlijn of nog wanneer de nationale uitvoeringsregel dubbelzinnig of onduidelijk is (65). Over de toetsing van de nationale regel aan de richtlijn had het Hof trouwens reeds de gelegenheid gehad zich uit te spreken in het arrest *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* (V. N. O.) (66). In dit arrest werd door het Hof het vraagstuk van de directe werking van de richtlijn in termen van rechtmatigheidstoetsing uitgedrukt. Volgens het Hof in deze zaak kan een justitiabele zich voor de nationale rechter op een bepaling van een richtlijn beroepen « ten einde door deze te doen nagaan of de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitoefening van de hun gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen zijn gebleven ». In die visie is het de taak van de nationale rechter vast te stellen « of de omstreden nationale maatregel de beoordelingsruimte der Lid-Staten overschrijdt ». Deze zienswijze is niet zonder belang, omdat ze de weg lijkt te openen naar een meer

1. Jurisprudence de la Cour de Justice

a) Effet direct vertical

39) Depuis 1970, la Cour de justice a progressivement établi une jurisprudence en matière d'effet direct des directives. Tandis que la Cour de justice, dans les arrêts *Grad* et *Sace* de 1970, a reconnu l'effet direct d'une directive se fondant sur une disposition directement applicable du traité C. E. E. (61), la Cour en est arrivée, dès 1974, dans l'arrêt *Van Duyn*, à admettre l'effet direct autonome de la directive (62).

Dans ces arrêts, la Cour de justice a donné une base juridique à l'éventuel effet direct de directives. Pour commencer, la Cour rejette le raisonnement *a contrario* selon lequel le fait de reconnaître que le règlement est directement applicable en vertu de l'article 189 du traité C. E. E. impliquerait que d'autres catégories d'actes communautaires ne puissent pas produire d'effets analogues. La Cour attire ensuite l'attention sur l'effet contraignant et l'effet utile de cet instrument juridique pour en déduire « qu'il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres et les particuliers ». La Cour reprendra ce raisonnement dans des arrêts ultérieurs, en supprimant toutefois la considération citée en dernier lieu. Dans l'arrêt *Ratti* (63), la Cour déclare qu'un Etat membre qui n'aurait pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive ne peut opposer aux justiciables ses propres manquements. Par conséquent, poursuit la Cour, « une juridiction nationale saisie par un justiciable qui s'est conformé aux dispositions d'une directive, d'une demande tendant à écarter une disposition nationale incompatible avec ladite directive ne introduite dans l'ordre juridique interne d'un Etat défaillant, doit faire droit à cette demande si l'obligation en cause est inconditionnelle et suffisamment précise ». Dans l'arrêt *Becker*, la Cour rappelle ces principes non sans avoir attiré l'attention sur le fait que, dans les cas où une directive est correctement mise en œuvre, ses effets atteignent les particuliers par l'intermédiaire des mesures d'application prises par l'Etat membre concerné. « Des problèmes particuliers », poursuit la Cour, « se posent au cas où un Etat membre n'a pas correctement exécuté une directive et, plus spécialement, dans le cas où les dispositions d'une directive sont restées inexécutées à l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre » (64).

Le problème de l'opposabilité de directives devant le juge national se pose dès lors lorsque l'Etat membre est défaillant, lorsqu'il n'a pas exécuté ou qu'il a mal exécuté la directive ou lorsque la mesure nationale d'exécution est équivoque ou imprécise (65). Pour ce qui est de l'appréciation de la règle nationale par rapport à la directive, la Cour avait déjà eu l'occasion de se prononcer dans l'arrêt *Verbond der Nederlandse Ondernemingen* (V. N. O.) (66). Dans cet arrêt, la Cour exprime le problème des effets directs de la directive en termes d'appréciation de la légitimité. Selon la Cour, dans cette affaire, un justiciable peut invoquer une disposition d'une directive devant la juridiction nationale « dans le but de faire vérifier par celle-ci si les autorités nationales compétentes, dans l'exercice de la faculté qui leur est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de la directive, sont restées dans les limites d'appréciation tracées par la directive ». Dans cette optique, il incombe à la juridiction nationale de constater « si la mesure nationale litigieuse se situe en dehors de la marge d'appréciation des Etats membres ». Cette manière de voir n'est pas sans importance, car elle semble ouvrir la voie à une opposabilité plus

veralgemeende inroepbaarheid van de richtlijn. Immers, de particulier kan de nationale rechter verzoeken na te gaan of de Lid-Staten, bij de uitvoering van de richtlijn, de uitvoeringsgrenzen niet hebben overschreden. Het V.N.O.-arrest en de praktijk van het Hof inzake de directe werking van richtlijnen wijzen uit dat de inroepbaarheid van richtlijnen in de relatie tussen particulier en nationale overheid nauwelijks nog als een probleem kan worden beschouwd. Tot op heden heeft het Hof op alle specifieke prejudiciële vragen over directe werking van richtlijnen een positief antwoord gegeven, terwijl de in het geding zijnde Lid-Staat — vaak ondersteund door andere Lid-Staten — zich nagenoeg steeds tegen de directe werking heeft verzet. Bovendien gaat het Hof in tal van prejudiciële arresten zonder meer over tot de materieelrechtelijke vraag die aan de orde is, zonder dat het gestelde probleem in termen van directe werking van de richtlijn wordt geformuleerd (67). Het is echter evident dat een prejudiciële materieelrechtelijke uitlegging door het Hof bindend is voor de nationale rechter die de prejudiciële vraag heeft gesteld. Via de toepassing van deze interpretatie door de nationale rechter verkrijgt de betrokken richtlijn dan ook impliciet een graad van directe werking.

40) Wat de directe werking van richtlijnen betreft zij nog vermeld dat zij slechts kan intreden nadat de uitvoeringstermijn is verstreken. Zolang deze termijn niet is verstreken, «blijven de Lid-Staten ter zake vrij» en een particulier kan zich dan ook niet op «gewettigd vertrouwen» beroepen om zich in strijd met de bestaande nationale voorschriften conform de richtlijn te gedragen (68).

41) Het resultaat van de hogervermelde rechtspraak is als volgt samen te vatten: de nationale uitvoeringsregel kan in beginsel aan de richtlijn worden getoetst: hetzij om hem te verduidelijken via de richtlijn, hetzij om eventueel een conflict tussen beide vast te stellen. Daarenboven is het ontbreken van een uitvoeringsregel geen beletsel om de directe werking van de richtlijn te bevestigen. De grenzen van de inroepbaarheid van de richtlijn en de concrete betekenis worden door de inhoud van de richtlijn bepaald. Dat een richtlijn «slechts in bijzondere omstandigheden» directe werking zou hebben, zoals het Hof in het arrest *Commissie tegen België* van 6 mei 1980 heeft verwoord, wekt ten onrechte de indruk dat dit slechts ten uitzonderlijke titel het geval zou zijn (69). In hetzelfde arrest omschrijft het Hof immers deze «bijzondere omstandigheden» zowel in de zin van een stilzitten, als van een verkeerde of onvolledige uitvoering door de Lid-Staten. Deze brede omschrijving van de «bijzondere omstandigheden» heeft uiteindelijk tot gevolg dat het principe van de potentiële directe werking van richtlijnen door deze uitspraak in wezen niet is aangetast. Bovendien blijkt uit het arrest *Staat der Nederlanden tegen Federatie Nederlandse Vakbeweging* van 4 december 1986 dat de directe werking van nauwkeurige bepalingen van een richtlijn niet in het gedrang wordt gebracht door mogelijke uitzonderingen waarin de richtlijn voorziet of door een algemene bepaling volgens welke de Lid-Staten de nodige maatregelen moeten nemen om de met de in de richtlijn neergelegde beginselen strijdige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in te trekken (70). In casu betrof het de Richtlijn inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van sociale zekerheid van 19 december 1978, die onder meer bepaalt dat op het gebied van sociale zekerheid iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht — hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name echtelijke staat of gezinssituatie — is uitgesloten. Het opnemen van algemene bepalingen volgens welke de Lid-Staten «de

générale de la directive. En effet, le particulier peut demander au juge national d'examiner si les Etats membres, en exécutant la directive, n'ont pas été au-delà de leur marge d'appréciation. L'arrêt V.N.O. et les pratiques de la Cour en ce qui concerne l'effet direct des directives montrent que l'opposabilité de directives dans les relations entre le particulier et l'autorité nationale ne doit plus guère être considérée comme un problème. Jusqu'ici, la Cour a donné une réponse positive à presque toutes les questions préjudicielles spécifiques qui lui ont été posées sur l'effet direct des directives, alors que l'Etat membre cité en l'affaire, souvent appuyé par d'autres Etats membres, s'est presque toujours opposé à l'effet direct. En outre, dans bon nombre d'arrêts préjudiciels, la Cour passe à la question du fond sans que le problème ne soit exprimé en termes d'effet direct de la directive (67). Il est toutefois évident que, si la Cour interprète une question de fond à titre préjudiciel, son avis est contraignant pour le juge national qui a posé la question. Du fait de l'application de cette interprétation par le juge national, la directive en question acquiert implicitement un certain effet direct.

40) Il convient encore de signaler que l'effet direct des directives ne peut prendre cours qu'après expiration du délai d'exécution. Aussi longtemps que ce délai n'est pas échu, les Etats membres restent libres en la matière et le particulier ne pourra donc pas se prévaloir d'une «confiance légitime» pour se comporter d'une manière conforme à la directive, mais contraire aux dispositions nationales existantes (68).

41) Le résultat de la jurisprudence exposée ci-dessus peut se résumer comme suit: la mesure nationale d'exécution peut en principe être évaluée en fonction de la directive. On le fera soit pour expliciter la mesure par la directive, soit pour constater éventuellement un conflit entre les deux. Par ailleurs, l'absence d'une mesure d'exécution n'empêche pas de confirmer l'effet direct de la directive. Les limites de l'opposabilité de la directive et sa signification concrète sont déterminées par le contenu de la directive. En disant, comme l'a fait la Cour dans son arrêt du 6 mai 1980 *Commission contre Belgique* (69), qu'une directive n'aurait d'effet direct «que dans des circonstances particulières», on pourrait faire croire à tort que l'effet direct est exceptionnel. Dans le même arrêt, la Cour décrit ces «circonstances particulières» comme étant aussi bien une absence de mesures que l'adoption de mesures inappropriées ou incomplètes. Cette description large des «circonstances particulières» a pour conséquence que l'arrêt en question ne porte en fait pas atteinte au principe de l'effet direct potentiel des directives. En outre, il ressort de l'arrêt *Etat des Pays-Bas contre Federatie Nederlandse Vakbeweging*, du 4 décembre 1986, que l'effet direct de dispositions précises d'une directive n'est pas compromis par des exceptions éventuelles prévues par la directive ou par une disposition générale selon laquelle les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour supprimer les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui seraient contraires aux principes énoncés par la directive (70). Il s'agissait en l'occurrence de la directive du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, qui prévoit notamment que le principe de l'égalité de traitement implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial. Le fait que la directive reprenne des dispositions générales selon les-

nodige maatregelen » moeten nemen, betekent nog niet dat het discriminatieverbod zelf van bepaalde voorwaarden afhankelijk is. Zelfs al laat deze algemene bepaling een zekere beoordelingsvrijheid ten aanzien van de middelen, « zij is wel verbindend ten aanzien van het resultaat dat met deze middelen moet worden bereikt ». Immers, in casu beoogt de richtlijn de intrekking van alle met het beginsel van gelijke behandeling strijdige bepalingen.

b) Horizontale directe werking

42) Het heeft lang geduurd vooraleer het Hof expliciet met de vraag is geconfronteerd geworden of richtlijnen in geschillen *tussen particulieren* directe werking konden hebben. In de arresten *Marshall* en *Roberts* van 26 februari 1986 (71) heeft het Hof hierop een principieel antwoord gegeven. Uit artikel 189 E.E.G.-Verdrag blijkt, aldus het Hof, dat richtlijnen verplichtingen in het leven roepen voor Lid-Staten maar dat zij, als zodanig, geen verplichtingen kunnen opleggen aan particulieren. Het is derhalve duidelijk dat, bij gebreke aan nationale uitvoeringsregelen, een particulier zich zelfs na het verstrijken van de uitvoeringstermijn niet op de richtlijn kan beroepen in geschillen met andere particulieren. Dit op zichzelf ondubbelzinnige standpunt lijkt echter niet de vraag te beantwoorden of bij nationale uitvoering van de richtlijn de uitvoeringsregel kan worden verduidelijkt via een verwijzing naar de richtlijn. Op grond van een vroegere rechtspraak van het Hof waar analoge vragen niet in termen van directe werking werden « gedramatiseerd », heeft het Hof niet geaarzeld om de materiële strekking van bepaalde voorschriften in de richtlijn te verduidelijken, niettegenstaande deze interpretatie bestemd was om door de nationale rechter te worden toegepast in een geschil tussen particulieren (72). In de mate dat een dergelijke interpretatie door de nationale rechter wordt toegepast in geschillen tussen particulieren, ontstaat dan ook ruimte voor directe werking. Immers, het is uiteindelijk de richtlijn, zoals die door het Hof is geïnterpreteerd, die de juridische positie van particulieren in deze geschillen gaat bepalen; met andere woorden de interpretatie van de richtlijn zal door de ene partij als positief worden ervaren en door de andere als negatief. Indien het de bedoeling van het Hof zou zijn een horizontale werking van richtlijnen in een dergelijke context te ontkennen, dan zou het Hof niet mogen overgaan tot een materieelrechtelijke interpretatie: als antwoord op prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties in geschillen tussen particulieren zou het Hof moeten wijzen op de niet-directe werking van richtlijnen. Verdere rechtspraak van het Hof zal moeten uitwijzen of iedere horizontale werking van richtlijnen moet worden uitgesloten.

2. Nationale rechtspraak: enkele voorbeelden

43) De rechtspraak van het Hof van Justitie over de directe werking van richtlijnen dringt niet zonder moeite door in de nationale rechtspraak. In deze nationale rechtspraak vindt men een strekking waarbij de jurisprudentie van het Hof wordt gevolgd, maar ook een strekking die zich bewust tegen de directe werking van richtlijnen verzet. Zonder volledigheid te betrachten, worden hier enkele voorbeelden uit de recente rechtspraak van de hoogste rechterlijke instanties van verschillende Lid-Staten aangehaald.

quelles les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires ne signifie pas que l'interdiction de discrimination dépende elle-même de certaines conditions. Même si cette disposition générale laisse un certain pouvoir d'appréciation quant aux moyens, elle impose le résultat que ces moyens doivent réaliser. Dans le cas présent, la directive vise en effet la suppression de toutes les dispositions contraires au principe de l'égalité de traitement.

b) Effet direct horizontal

42) Il a fallu attendre longtemps pour que la Cour soit explicitement confrontée à la question de savoir si les directives ont un effet direct dans les litiges *entre particuliers*. Dans les arrêts *Marshall* et *Roberts* du 26 février 1986 (71), la Cour a donné à cette question une réponse de principe. L'article 189 du traité C.E.E., dit la Cour, indique que les directives créent des obligations pour les Etats membres, mais qu'elles ne peuvent pas en tant que telles imposer des obligations aux particuliers. Il est donc clair qu'en l'absence de mesures nationales d'exécution, un particulier ne peut, même après l'expiration du délai d'exécution, invoquer la directive dans des litiges avec d'autres particuliers. Ce point de vue, en soi non équivoque, ne semble toutefois pas répondre à la question de savoir si, en cas d'exécution nationale de la directive, la mesure d'exécution peut être explicitée par une référence à la directive. Sur la base d'une jurisprudence antérieure de la Cour, où des questions analogues n'ont pas été posées en termes d'effet direct, la Cour n'a pas hésité à expliciter l'objectif fondamental de certaines dispositions de la directive, même si cette interprétation était destinée à être appliquée par le juge national dans un litige entre particuliers (72). Dans la mesure où une telle interprétation est appliquée par le juge national dans des litiges entre particuliers, on ouvre la voie à un effet direct. En effet, c'est finalement la directive, telle qu'elle est interprétée par la Cour, qui va déterminer la position juridique des particuliers dans ces litiges ou, en d'autres termes, l'interprétation de la directive sera perçue comme positive par l'une des parties et comme négative par l'autre. Si la Cour a l'intention de contester un effet horizontal des directives dans un tel contexte, elle ne devrait pas se livrer à une interprétation quant au fond: en réponse à des questions préjudicielles d'instances judiciaires nationales dans des affaires entre particuliers, la Cour devrait attirer l'attention sur l'absence d'effet direct des directives. La jurisprudence future de la Cour devra indiquer si tout effet horizontal des directives doit être exclu.

2. La jurisprudence nationale: quelques exemples

43) La jurisprudence de la Cour de justice sur l'effet direct des directives a quelques difficultés à s'affirmer dans la jurisprudence nationale. L'on y trouve en effet à côté d'une tendance qui suit la jurisprudence de la Cour, une autre tendance qui s'oppose résolument à l'effet direct des directives. Sans prétendre être exhaustif, le rapport présente ci-après quelques exemples de jurisprudence récente émanant des plus hautes instances judiciaires de certains Etats membres.

a) De aanvaarding van de directe werking

44) Vooreerst zijn er deze vonnissen en arresten van nationale rechterlijke instanties die gevelde zijn naar aanleiding van prejudiciële vragen over directe werking van richtlijnen die zij zelf aan het Hof van Justitie hebben voorgelegd. Het is logisch dat deze rechterlijke instanties, aangezien zij de bereidheid hebben getoond een prejudiciële vraag te stellen, met de rechtspraak van het Hof van Justitie wensen rekening te houden in het wijzen van hun vonnis of arrest. Zelfs wanneer ze tot het Hof van Justitie een prejudiciële vraag richten die niet in termen van directe werking is geformuleerd maar die het verkrijgen van een materieelrechtelijke uitlegging van het Hof beoogt, kan men aannemen dat de verwijzende rechter impliciet van de directe werking van de richtlijn is uitgegaan.

45) Naast deze rechtspraak, is er de rechtspraak van nationale rechterlijke instanties die de principes van het Hof van Justitie inzake de directe werking toepassen in geschillen die voor hen hangend zijn. Met name kan worden gewezen op de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State. Bij arrest van 6 maart 1986 stelde deze, met verwijzing naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de dwingende werking van richtlijnen — zoals deze ook nog was samengevat in het arrest *Commissie tegen Nederland* van 15 december 1982 —, vast dat er geen bevredigende uitvoering van de Richtlijn van 2 april 1979 inzake het behoud van het vogelbestand had plaatsgevonden (73). Voorts past de Raad van State in casu de principes van directe werking van richtlijnen toe, zoals die door het Hof van Justitie in het reeds genoemde *Becker*-arrest waren neergelegd, en trekt daaruit de conclusie dat het in de richtlijn bepaalde verbod onvoorwaardelijk en zeer nauwkeurig is omschreven zodat, mede gelet op de voorschriften van de Nederlandse grondwet inzake voorrang van verdrag en besluiten van internationale organisaties, het met de richtlijn strijdige ministerieel besluit moet worden vernietigd. Bij beschikking van 18 april 1986, in een procedure in kortgeding, schorst de Voorzitter van de Nederlandse Raad van State bovendien besluiten van de Minister van Landbouw en Visserij van 14 april 1986 die in strijd met de genoemde richtlijn werden genomen (74).

Reeds zeer vroeg, zelfs vooraleer dat de rechtspraak van het Hof van Justitie over de directe werking van richtlijnen zich had ontwikkeld, werd door de Belgische Raad van State een ministerieel besluit vernietigd wegens strijdigheid met de richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 (75). In een ander arrest werd door het Belgische Hof van Cassatie — zelfs vóór het arrest *Ratti* van het Hof van Justitie — terecht opgemerkt dat richtlijnen nooit vóór het verstrijken van de uitvoeringstermijn directe werking konden bezitten (76).

In Frankrijk is er duidelijk een verschillende benaderingswijze inzake de toepassing van het Europees Gemeenschapsrecht tussen het Hof van Cassatie en de *Conseil d'Etat*. Ten aanzien van de directe werking van richtlijnen heeft de *Conseil d'Etat* reeds enkele keren op een principiële wijze stelling genomen. Tegen de zienswijze in van het Hof van Justitie stelt de *Conseil d'Etat* dat richtlijnen niet dienstig kunnen zijn wanneer ze worden ingeroepen om een individuele administratieve rechtshandeling te bestrijden — een punt waarop hierna nog wordt teruggekomen —, terwijl richtlijnen wel door de *Conseil d'Etat* worden toegepast wanneer het erop aan komt de wettigheid van

a) L'acceptation de l'effet direct

44) Tout d'abord, il y a les jugements et arrêts prononcés par les instances judiciaires nationales à la suite de questions préjudicielles sur l'effet direct des directives, qu'elles ont soumises elles-mêmes à la Cour de justice. Il est logique que ces instances, qui ont accepté de poser une question à titre préjudiciel, veuillent tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice au moment de rendre leur jugement ou arrêt. Même si elles adressent à la Cour de justice une question préjudicielle qui n'est pas formulée en termes d'effet direct, mais qui porte sur le fond, on peut supposer que le juge qui consulte la Cour part implicitement du principe que la directive a un effet direct.

45) Outre cette jurisprudence, il y a celle des instances judiciaires nationales qui, dans les affaires qu'elles ont à trancher, appliquent la position de la Cour de justice en matière d'effet direct. L'on peut citer à cet égard, notamment, la jurisprudence du Nederlandse Raad van State. Dans son arrêt du 6 mars 1986, ce dernier, se référant à la jurisprudence de la Cour de justice sur l'effet contraignant des directives — telle qu'elle se trouvait résumée dans l'arrêt *Commission contre Pays-Bas* du 15 décembre 1982 — a déclaré qu'il n'y avait pas eu d'exécution satisfaisante de la directive du 2 avril 1979 relative à la conservation des réserves d'oiseaux (73). Par ailleurs, le Raad van State applique en l'occurrence les principes de l'effet direct des directives tels que la Cour de justice les avait énoncés dans l'arrêt *Becker* précité pour en tirer la conclusion que l'interdiction prévue par la directive est définie d'une manière inconditionnelle et très précise, si bien que, compte tenu par ailleurs des dispositions de la constitution néerlandaise concernant la priorité des traités et des décisions d'organismes internationaux, il y avait lieu de supprimer le décret ministériel contraire à la directive. Par décision du 18 avril 1986, dans une procédure en référé, le président du Nederlandse Raad van State a suspendu en outre les décisions prises par le ministre de l'Agriculture et de la Pêche le 14 avril 1986 parce qu'elles allaient à l'encontre de la directive précitée (74).

Très tôt déjà, avant même que la jurisprudence de la Cour de justice sur l'effet direct de directives ne se soit développée, le Conseil d'Etat belge avait annulé un arrêté ministériel contraire à la directive 64/221 du 25 février 1964 (75). Dans un autre arrêt, la Cour de cassation belge a observé à juste titre — même avant l'arrêt *Ratti* de la Cour de justice — que les directives ne pouvaient jamais avoir d'effet direct avant l'expiration du délai d'exécution (76).

En France, il existe une divergence de vues manifeste en ce qui concerne l'application du droit communautaire européen, entre la Cour de cassation et le *Conseil d'Etat*. Celui-ci a déjà maintes fois pris des positions de principe à propos de l'effet direct des directives. S'opposant aux idées de la Cour de justice, le *Conseil d'Etat* affirme que les directives n'ont aucune utilité lorsqu'elles sont invoquées pour s'opposer à un acte administratif individuel — un point sur lequel nous reviendrons plus loin — alors qu'elles sont, en revanche, appliquées par le *Conseil d'Etat* lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité d'actes administratifs généraux. Sur ce dernier point, on peut citer les arrêts du

algemene administratieve rechtshandelingen na te gaan. Wat dit laatste betreft, kan worden gewezen op de arresten van 28 september 1984 en 7 december 1984 (78) waarin de Franse Raad van State ministeriële beslissingen van algemene aard vernietigde wegens strijdigheid met de Richtlijn van 2 april 1979 inzake het behoud van het vogelbestand. Het hoge administratieve rechtscollege wees er trouwens op dat de nationale autoriteiten « ne peuvent légalement édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives dont il s'agit ». Bij arrest van 13 december 1985 bevestigt de Franse Raad van State nogmaals deze zienswijze, wanneer hij nagaat of de doeleinden van een communautaire richtlijn niet werden miskend door een ministeriële beslissing (79).

b) De verwerping van de directe werking

46) Als voorbeelden van expliciete verwerping van de interpretatie van het Hof van Justitie worden hier enkel de rechtspraak van de Franse Raad van State en van het Duitse *Bundesfinanzhof* vermeld.

Grote bekendheid heeft het *Cohn Bendit*-arrest van de Franse Raad van State van 22 december 1978 verkregen (80). Hierin stelt de *Conseil d'Etat* dat de definitie van de richtlijn, zoals die in artikel 189 E. E. G.-Verdrag wordt gegeven, duidelijk impliceert dat particulieren zich niet op een richtlijn kunnen beroepen om een nationale individuele administratieve rechtshandeling te doen nietig verklaren. « Il ressort clairement de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 », aldus de Raad van State, « que si les directives lient les Etats membres *quant au résultat à atteindre* et si, pour atteindre le résultat qu'elles définissent, les autorités nationales sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, ces autorités restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne ». Dit arrest werd gevelld nadat de « Commissaire du gouvernement », de heer Genevois, op een zeer duidelijke en deels ook kritische wijze de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de directe werking van richtlijnen had samengevat (81). Hiermee miskende de Raad van State op een bewuste wijze de door het Hof van Justitie ontwikkelde rechtspraak over de directe werking van richtlijnen. Het ziet er bovendien niet naar uit dat de *Conseil d'Etat* zijn jurisprudentie op dit punt zal wijzigen, want op 13 december 1986 — dit wil zeggen op dezelfde datum waarop dit rechtscollege bevestigde dat algemene administratieve rechtshandelingen aan de doelstellingen van de richtlijn konden worden getoetst — werd het arrest *Zakine* (82) gevelld waarin textueel de *acte clair*-redenering uit het arrest *Cohn Bendit* werd overgenomen. In dit arrest *Zakine* herhaalde de Raad van State, in strijd met de rechtspraak van het Hof van Justitie, dat individuele administratieve rechtshandelingen niet op grond van strijdigheid met een communautaire richtlijn konden worden betwist.

Even openlijk in strijd met de rechtspraak van het Hof van Justitie is het standpunt van het *Bundesfinanzhof*. Dit Hof heeft in zijn arrest van 25 april 1985 (83), met verwijzing naar de rechtspraak van de Franse Raad van State, duidelijk afstand genomen van de rechtspraak van het Hof van Justitie. In dit arrest oordeelt het *Bundesfinanzhof* dat, om te kunnen uitmaken of richtlijnen rechtstreeks werken, moet worden nagegaan of een soevereiniteitsoverdracht overeenkomstig artikel 24 van de Duitse

28 septembre 1984 (77) et du 7 décembre 1984 (78), par lesquels le Conseil d'Etat français a annulé des décisions ministérielles à caractère général pour non-conformité à la directive du 2 avril 1979 relative à la conservation des réserves d'oiseaux. La haute autorité administrative a d'ailleurs fait observer que les autorités nationales « ne peuvent légalement édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives dont il s'agit ». Par l'arrêt du 13 décembre 1985, le Conseil d'Etat français confirme à nouveau cette manière de voir en examinant si les objectifs d'une directive communautaire n'ont pas été ignorés par une décision ministérielle (79).

b) Le rejet de l'effet direct

46) A titre d'exemples de rejet explicite de l'interprétation de la Cour de justice, nous évoquerons uniquement la jurisprudence du Conseil d'Etat français et celle du *Bundesfinanzhof* en République fédérale d'Allemagne.

Un arrêt bien connu est celui que le Conseil d'Etat français a rendu le 22 décembre 1978 dans l'affaire *Cohn Bendit* (80). Le *Conseil d'Etat* y déclare que la définition de la directive, telle qu'elle figure à l'article 189 du traité C. E. E., implique nettement que les particuliers ne peuvent invoquer une directive pour faire annuler un acte administratif national et individuel. « Il ressort clairement de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 », déclare le Conseil d'Etat, « que si les directives lient les Etats membres *quant au résultat à atteindre* et si, pour atteindre le résultat qu'elles définissent, les autorités nationales sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des Etats membres aux directives qui leur sont destinées, ces autorités restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne. » Cet arrêt fut rendu après que le commissaire du gouvernement, M. Genevois, eut résumé d'une manière très claire, mais aussi critique, la jurisprudence de la Cour de justice concernant l'effet direct des directives (81). Le Conseil d'Etat faisait ainsi délibérément abstraction de la jurisprudence développée par la Cour de justice en ce qui concerne l'effet direct des directives. Il ne semble d'ailleurs pas que le *Conseil d'Etat* soit sur le point de modifier sa jurisprudence, car, le 13 décembre 1985, le jour même où il confirmait que la légalité des actes administratifs généraux pouvait être vérifiée en fonction des objectifs de la directive, le Conseil d'Etat a rendu l'arrêt *Zakine* (82), dans lequel il reprend textuellement le raisonnement de « l'acte clair » de l'arrêt *Cohn Bendit*. Dans l'arrêt *Zakine*, le Conseil d'Etat a répété, à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de justice, que les actes administratifs individuels ne pouvaient être contestés pour non-conformité à une directive communautaire.

Tout aussi contraire à la jurisprudence de la Cour de justice est la position du *Bundesfinanzhof*. Dans son arrêt du 25 avril 1985 (83), cette juridiction, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat français, s'est nettement écartée de la jurisprudence de la Cour de justice. Dans cet arrêt, le *Bundesfinanzhof* estime que, pour savoir si les directives ont un effet direct, il faut examiner si un transfert de souveraineté a eu lieu conformément à l'article 24 de la loi fondamentale allemande. La définition de

Grondwet heeft plaatsgevonden. Uit de definitie van de richtlijn in artikel 189 E.E.G.-Verdrag volgt, aldus het *Bundesfinanzhof*, dat de richtlijn niet rechtstreeks kan werken. Deze uitspraak die in de lijn ligt van een eerdere jurisprudentie van het *Bundesfinanzhof* (84) en van andere Duitse rechterlijke instanties, heeft evenwel een bijzondere anti-communautaire dimensie. Het betrof hier een geschil waarin de rechterlijke instantie in eerste aanleg een prejudiciële vraag had gesteld over de directe werking van de B.T.W.-richtlijn. Deze vraag had aanleiding gegeven tot een arrest waarin het Hof van Justitie de directe werking van een aantal bepalingen had bevestigd. De verwijzende rechter paste hierop deze rechtspraak van het Hof van Justitie toe en het is tegen deze concrete toepassing dat beroep werd ingesteld bij het *Bundesfinanzhof*. Tegen de uitspraak van het *Bundesfinanzhof* die het beroep had aanvaard, werd een voorziening ingediend voor het constitutioneel Hof (*Bundesverfassungsgericht*) waar de zaak thans aanhangig is.

III. — BESLUIT

Met betrekking tot de uitvoering van de richtlijnen zijn, bij een bestudering van de in de Gemeenschappen gevolgde praktijk, twee zaken duidelijk: enerzijds is er in de Lid-Staten onmiskenbaar sprake van wisselende uitvoeringsmoeilijkheden en anderzijds is het Hof van Justitie nauwelijks geneigd enige verontschuldiging of rechtvaardiging voor de vertraging bij de tenuitvoerlegging toe te staan. Deze constatering roept twee vragen op.

Men kan zich allereerst afvragen waarom het Hof van Justitie zich kennelijk zo onverzettelijk opstelt. Al met al blijkt uit de praktijk dat de Lid-Staten terzake permanent onder de controle staan van de Commissie. De middelen van onderzoek en toezicht waarover de Commissie beschikt, hebben zich — met name door de informatisering — aanzienlijk uitgebreid. Waarom moet het Hof zo vijandig staan tegenover elke vorm van verzachtende omstandigheden? Het is duidelijk dat het Hof strikt in rechte geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Men moet echter wel geloven dat de vastberaden houding van het Hof mede wordt verklaard door politieke overwegingen die schuilen achter het recht. Het is een feit dat tot op heden de richtlijnen met algemene stemmen door de Raad werden aangenomen. Waarom zou het Hof dan bijzonder welwillend moeten zijn tegenover Staten die het eens waren met het vaststellen van een bepaling en niettemin talmen met de uitvoering? Men kan zich echter afvragen of deze context niet zal veranderen met de Europese Akte. Daarin wordt immers de mogelijkheid voorzien dat richtlijnen bij meerderheid worden aangenomen. Of dit evenwel voldoende zal zijn op tot een wijziging in de rechtspraak van het Hof aanleiding te geven, kan op dit ogenblik niet worden uitgemaakt. In ieder geval is het zo dat een procedure, zoals deze van artikel 169, met als inzet de vaststelling van de inbreuk op het Verdrag door de Lid-Staat — en niet de sanctionering van deze Lid-Staat — niet aanspoort tot een grote toegeeflijkheid.

Voorts heerst — meestal ten onrechte — soms de overtuiging dat het bestaande recht volstaat om de richtlijn haar volledige werking te geven. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie valt in dit verband de verregaande zorg af te lezen voor de bescherming van de justitiabele, die niet zonder reden het aantal gevallen waarin de richtlijn niet om uitvoeringsmaatregelen vraagt, eng interpreteert. Meestal zijn het echter andere motieven die het verzuim van de nationale autoriteiten verklaren. Sommige zijn conjunctureel en houden verband met het politieke klimaat dat uiterst grillig is; zij lenen zich niet tot een systematische

la directive, telle qu'elle est énoncée à l'article 189 du traité C.E.E., implique, selon le *Bundesfinanzhof*, que la directive ne peut avoir un effet direct. Ce jugement, qui se situe dans la ligne d'une jurisprudence antérieure du *Bundesfinanzhof* (84) et d'autres instances judiciaires allemandes, a toutefois une dimension anticomunautaire particulière. Il s'agissait en l'occurrence d'un litige dans lequel la juridiction de première instance avait posé une question à titre préjudiciel sur l'effet direct de la directive relative à la T.V.A. Cette question avait donné lieu à un arrêt par lequel la Cour de justice avait confirmé l'effet direct d'un certain nombre de dispositions. Le juge de renvoi se conformant à cet arrêt de la Cour de justice, la décision fit l'objet d'un recours direct devant le *Bundesfinanzhof*. L'arrêt du *Bundesfinanzhof*, qui avait accueilli le recours, a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) devant laquelle l'affaire est pendante à ce jour.

III. — CONCLUSION

S'agissant de la mise en œuvre des directives, deux faits sont patents à l'examen de la pratique suivie dans les Communautés: d'une part, les difficultés d'exécution, même variables, sont indiscutables dans les Etats membres et, d'autre part, la Cour de justice n'est guère encline à admettre quelque cause qui puisse excuser ou justifier des retards dans l'exécution. Cette constatation suscite deux interrogations.

L'on est en droit d'abord de s'interroger sur la raison d'être de l'intransigeance apparente de la Cour de justice. A tout prendre, la pratique montre que les Etats sont en la matière sous le contrôle permanent de la Commission dont, à la faveur notamment de l'informatisation, les moyens d'investigation et de surveillance se sont considérablement développés. Pourquoi faut-il que la Cour paraisse si hostile à toute forme de circonstances atténuantes? Il est clair qu'en droit strict, rien ne saurait être reproché à la Cour de justice. On ne peut néanmoins s'empêcher de croire que des considérations politiques expliquent, derrière le droit, la fermeté de la Cour. Le fait est en effet qu'à ce jour, toutes les directives ont été adoptées à l'unanimité par le Conseil. Pourquoi la Cour devrait-elle dès lors faire preuve d'une bienveillance particulière à l'égard d'Etats qui furent d'accord d'arrêter une disposition, même s'ils tardent apparemment à l'exécuter? On peut toutefois se poser la question de savoir si ce contexte ne risque pas de changer avec l'Acte unique européen. Celui-ci prévoit, en effet, que des directives pourront être adoptées à la majorité. On ignore toutefois à l'heure actuelle si ce changement suffira à entraîner une modification de la jurisprudence de la Cour. Il est en tout cas un fait qu'une procédure, telle que celle prévue à l'article 169, qui a pour objet de constater les infractions au Traité commises par les Etats membres et non de sanctionner ces Etats membres, n'incite pas à une plus grande indulgence.

Il est intéressant ensuite de s'interroger sur les causes qui expliquent les retards d'exécution dans les Etats membres. On croit parfois — généralement à tort — que le droit existant suffit à donner plein effet aux directives. La jurisprudence de la Cour de justice traduit à cet égard un souci très poussé de la protection du justiciable qui, non sans raison, interprète au sens strict le nombre de cas où la directive n'appelle aucune mesure d'exécution. Ce sont toutefois généralement d'autres raisons qui expliquent les défaillances des autorités nationales. Les unes sont conjoncturelles; liées à un environnement politique, de par

behandeling. Andere motieven zijn meer structureel; doorgaans lijken ze verband te houden met een bepaalde administratieve organisatie en met een bepaalde constitutionele bevoegdheidsverdeling binnen elke Lid-Staat.

Het zou niet onmogelijk mogen zijn de administratieve diensten in de Lid-Staten zodanig te organiseren dat de uitvoering van de richtlijnen maximaal wordt bevorderd. De voorbeelden van diverse Staten — met name Denemarken, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk — zijn in dit verband om diverse redenen zeer betekenisvol. Alleszins blijkt daaruit dat de bevoegde diensten zo vroeg mogelijk bij de totstandkoming van de richtlijn moeten worden betrokken; een en ander — dient het nog gepreciseerd — met inachtneming van de eigen bevoegdheden van de Gemeenschappen.

De interne bevoegdheidsverdeling in bepaalde Lid-Staten (met name België), die verband houdt met de staatsstructuur, brengt *a priori* ernstiger moeilijkheden mee. Zulks blijkt met name op twee niveaus: in de betrekkingen tussen de drie traditionele machten van de Staat enerzijds, en in de betrekkingen tussen centrale en regionale autoriteiten anderzijds.

Op het eerste niveau blijft de rol van het Parlement tot op heden vrijwel overal bij de uitvoering van het communautaire recht doorslaggevend. Een dergelijke instelling is evenwel van nature nauwelijks aangepast voor een zuiver uitvoerende taak. Derhalve lijkt het aangewezen oplossingen te vinden waarbij het respect voor de specifieke bevoegdheden van nationale autoriteiten en de eigen behoeften van het gemeenschapsrecht met elkaar worden verzoend.

Op het tweede niveau dient te worden geconstateerd dat de internationale vertegenwoordiging van de Staat — of het er nu om gaat deze Staat te verbinden of om in te staan voor de besluiten van zijn organen — het monopolie vormt van de centrale overheid, zelfs al heeft deze laatste niet de uitvoerende interne bevoegdheden. Het vraagstuk is eigenlijk een alledaags vraagstuk binnen de internationale betrekkingen. In de Europese Gemeenschappen wordt het echter een bijzonder nijpend probleem. Wil men niet definitief in een impasse geraken, dan moet zowel op nationaal als op communautair niveau worden gedacht aan formules waarin federalisme of regionalisme en Gemeenschappen met elkaar worden verzoend.

VERWIJZINGEN

- (1) Zie bijvoorbeeld, de artt. 43 of 49 E.E.G.
- (2) Zie bijvoorbeeld, art. 235 E.E.G.
- (3) Zie het verslag uitgebracht namens het Adviescomité voor Europese aangelagen door de heer De Gucht, Stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers, n° 20-729/1, 1986-1987, blz. 38.
- (4) Zie bijvoorbeeld de argumentatie van België in de zaak 390/85, m.b.t. de richtlijnen 72/279, 80/390 en 82/121 E.E.G., betreffende de notering van roerende waarden ter beurse, arrest van 12 februari 1987.
- (5) 7 oktober 1968, Corveleyn, *Journal des Tribunaux*, 1969, blz. 694.
- (6) *Commission t. Italië*, 69/86, 12 februari 1987.
- (7) Zie *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* (P.B. C 220) van 1 september 1986.
- (8) Zie bijlage B, P.B. C 220/50.
- (9) Op een totaal van 75 hangende geschillen bij het Hof van Justitie (H.v.J.) in februari 1987 over het niet, onvolledig of verkeerd uitvoeren van richtlijnen had bijna de helft betrekking op milieu- en consumentenbescherming.
- (10) Zie antwoord van de Commissie op schriftelijke vraag van de heer F. Roelants du Vivier, 20 oktober 1986, nog niet in het *Publikatie*

nature éminemment variable, elles ne se prêtent guère à un traitement systématique. Les autres sont plus structurelles; elles paraissent dues dans l'ensemble, et à une certaine organisation administrative et à une certaine répartition constitutionnelle du pouvoir dans chaque Etat membre.

Il ne devrait pas être impossible d'organiser les services administratifs dans les Etats-membres de manière à favoriser au maximum l'exécution des directives. Les exemples fournis par divers Etats, notamment au Danemark, en France ou au Royaume-Uni, sont à cet égard très révélateurs, à divers titres. Ils montrent en tous les cas que les services compétents devraient être associés à l'élaboration de la directive dès la phase initiale, dans le respect — faut-il le préciser — des pouvoirs propres des Communautés.

La répartition interne des compétences dans certains Etats membres (notamment la Belgique), conformément à la structure étatique, pose *a priori* des difficultés plus graves. Elles apparaissent à deux niveaux principalement: dans les rapports entre les trois pouvoirs traditionnels de l'Etat, d'une part, et dans les rapports entre autorités centrales et régionales, d'autre part.

En ce qui concerne le premier niveau, le rôle du Parlement demeure à ce jour prépondérant à peu près partout dans l'exécution du droit communautaire. Une telle institution n'est cependant guère adaptée à une simple fonction d'exécution. Il s'indiquerait en conséquence de trouver des formules qui concilient tout à la fois le respect des compétences spécifiques des autorités nationales et les besoins propres du droit communautaire.

En ce qui concerne le deuxième niveau, force est de constater que l'autorité centrale monopolise la représentation de l'Etat sur le plan international, qu'il s'agisse d'engager celui-ci ou de répondre des actes de ses organes, alors même que les compétences internes d'exécution lui échappent. A dire vrai, le problème est devenu banal dans les relations internationales. Il prend toutefois, dans les Communautés européennes, une acuité particulière. Sous peine d'aboutir définitivement à des impasses, il devient impérieux d'imaginer, au niveau tant national que communautaire, des formules qui concilient fédéralisme ou régionalisme et communautés.

REFERENCES

- (1) Voir, par exemple, les articles 43 ou 49 C.E.E.
- (2) Voir, par exemple, l'article 235 C.E.E.
- (3) Voir le rapport fait au nom du Comité d'Avis chargé de questions européennes par M. De Gucht, *Doc. Chambre des Représentants*, n° 20-729/1, 1986-1987, p. 38.
- (4) Voir, par exemple, l'argumentation de la Belgique dans l'affaire 390/85, à propos des directives 72/279, 80/390 et 82/121/C.E.E., concernant la cotation de valeurs mobilières en bourse, arrêt du 12 février 1987.
- (5) 7 octobre 1968, Corveleyn, *Journal des Tribunaux*, 1969, p. 694.
- (6) *Commission c. Italie*, aff. 69/86, 12 février 1987.
- (7) Voir *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 220 (J.O.C. 220) du 1^{er} septembre 1986.
- (8) Voir J.O. C 220/50 (annexe B).
- (9) Sur un total de 75 litiges pendants devant la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.) en février 1987 sur la non-application, l'application incomplète ou erronée de directives, près de la moitié avaient trait à la protection de l'environnement et des consommateurs.
- (10) Voir la réponse de la Commission à la question écrite de M. F. Roelants du Vivier, 20 octobre 1986, pas encore publiée au *Journal*

blad gepubliceerd; tekst in « Commission of the European Communities Spokesman's Service », Perscommuniqué, 13 februari 1987.

(11) De Commissie is niet verplicht de zaak zonder gevolg te laten indien de Lid-Staten te richtlijn toepassen, conform art. 169 E.E.G. na de inleiding van de procedure.

(12) H.v.J., 15 december 1982, *Commissie t. Denemarken*, 211/81, Jur. 1982, 4556. H.v.J., 28 juni 1983, *Commissie t. Frankrijk*, 161/82, Jur. 1983, 2079; H.v.J., 10 juli 1985, *Commissie t. Ierland*, 17/84 nog niet gepubliceerd; H.v.J., 26 oktober 1983, *Commissie t. Italië*, 163/83, Jur. 1983, 3273 (waarin de vraag over de omvang van de keuze wat vormt en middelen betreft om de richtlijn uit te voeren aan de orde was).

(13) Het arrest waarin voor het eerste een inbreuk op een richtlijn werd vastgesteld was het arrest *Commissie t. Italië van 18 november 1970*, Jur. 1970, 961; het tweede arrest was *Commissie t. Italië van 21 juni 1973*, Jur. 1973, 667. Vanaf 1976 volgen de arresten elkaar in een snel tempo op.

(14) Zie bijvoorbeeld H.v.J., 28 maart 1985, *Commissie t. België*, 215/83, nog niet gepubliceerd: ook minder belangrijke elementen van de richtlijn moeten worden worden uitgevoerd.

(15) H.v.J., 31 oktober 1982, *Commissie t. Italië*, 136/81, Jur. 1982, 3547; H.v.J., 29 januari 1987, *Commissie t. Italië*, 361/85, nog niet gepubliceerd.

(16) H.v.J., 26 februari 1976, *Commissie t. Italië* 52/75, Jur. 1976; H.v.J., 1 maart 1983, *Commissie t. België*, 301/81, Jur. 1983, 478.

(17) Jur. 1983, 478.

(18) Jur. 1976, 284.

(19) Zaak 79/72, Jur. 1973, blz. 672, cursief toegevoegd.

(20) Zaak 10/76, Jur. 1976, blz. 1365, cursief toegevoegd.

(21) Zie bijvoorbeeld art. 6 Richtlijn van 16 juni betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat voor de productie van drinkwater is bestemd. Dit artikel bepaalt dat Lid-Staten op elk ogenblik strengere kwaliteitsnormen kunnen vaststellen dan welke bij de richtlijn zijn voorgeschreven.

(22) Zie H.v.J., 11 april 1978, *Commissie t. Nederland*, 95/77, Jur. 1978, blz. 871.

(23) Zie bijvoorbeeld standpunt Italiaanse regering in zaak 52/75, Jur. 1976, 282; Belgische regering in zaak 148/81, Jur. 1982, 3560; Luxemburgse regering in zaak 149/81, Jur. 1982, 3570.

(24) Zie bijvoorbeeld opmerkingen Italiaanse regering in zaak 52/75, Jur. 1976, 282.

(25) Zie verwijzingen noten 22 en 23.

(26) Zaak 97/81, Jur. 1982; eveneens H.v.J., 28 maart 1985, *Commissie t. Italië*, 274/83, nog niet gepubliceerd.

(27) H.v.J., 25 mei 1982, *Commissie t. Nederland*, 97/81, Jur. 1982, 1832. Ook indien blijkt dat de Commissie op het tijdstip van het redenen omkleed advies bekend was met de uitvoering, zonder dat de Lid-staat dit volgens de richtlijn heeft meegedeeld aan de Commissie, begaat deze Lid-Staat een inbreuk op de meldingsplicht, H.v.J., 28 maart, *Commissie t. Italië*, 274/83, nog niet gepubliceerd.

(28) Zie bijvoorbeeld H.v.J., 1 maart 1983, *Commissie t. België*, 301/81, Jur. 1983, 479.

(29) Jur. 1980, 1486; eveneens H.v.J., 15 maart 1983, *Commissie t. Italië*, 145/82, Jur. 1983, H.v.J., 25 mei 1982, *Commissie t. Nederland*, 96/81, Jur. 1982, 1804-1805; vgl. ook met H.v.J., 1 maart 1983, *Commissie t. Italië*, 300/81, Jur. 1983, 456; H.v.J., 15 oktober 1986, *Commissie t. Italië* 168/85, nog niet gepubliceerd.

(30) Zie o.a. H.v.J., 2 december 1986, *Commissie t. België*, 239/85, nog niet gepubliceerd.

(31) H.v.J., 25 mei 1982, *Commissie t. Nederland*, 96/81, Jur. 1982, 1804.

(32) Zaak 248/83, nog niet gepubliceerd.

(33) Zaak 71/85, nog niet gepubliceerd.

(34) Zaak 235/84, nog niet gepubliceerd.

(35) H.v.J., 6 mei 1980, *Commissie t. België*, 102/79, Jur. 1980, 1487; zie eveneens H.v.J., 1 maart 1983, *Commissie t. België*, 301/81, Jur. 1983, 478-479.

(36) Voor een voorbeeld waarin een nationaal parlement zich tegen de uitvoering verzet, zie de uitvoering van de Zesde B.T.W.-richtlijn in Frankrijk waar de Assemblée nationale eerst het standpunt van de heer Foyer had gevolgd luidens hetwelk de Gemeenschap onder het mom van « een richtlijn » in wezen « een verordening » had vastgesteld. Volgens dit standpunt werd de soevereine macht van de nationale wetgever aangeast. Het wetsontwerp houdende aanpassing aan de richtlijn werd dan ook verworpen, maar één week nadien werd, nadat de Eerste Minister erop gewezen dat de internationale geloofwaardigheid van Frankrijk in het gedrang werd gebracht, het wetsontwerp toch aangenomen, zie hierover

officieel; texte repris dans le communiqué de presse du 13 février 1987 du service du porte-parole de la Commission des Communautés européennes.

(11) A proprement parler, la Commission n'a pas à classer l'affaire sans suite lorsque des États membres appliquent la directive conformément à l'article 169 du traité C.E.E. après l'introduction de la procédure.

(12) C.J., 15 décembre 1982, *Commission c. Danemark*, 211/81, Recueil de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (Jur.) 1982, 4556; C.J., 28 juin 1983, *Commission c. France*, 161/82, Jur. 1983, 2079; C.J., 10 juillet 1985, *Commission c. Irlande*, 17/84, pas encore publié; C.J., 26 octobre 1983, *Commission c. Italie*, 163/83, Jur., 1983, 3273 (où apparaît la question quant à la portée du choix de la forme et des moyens d'exécution de la directive).

(13) L'arrêt dans lequel l'infraction à une directive a été constatée pour la première fois était l'arrêt *Commission c. Italie* du 18 novembre 1970, Jur. 1970, 961; le deuxième arrêt était *Commission c. Italie* du 21 juin 1973, Jur. 1973, 667. Depuis 1976, les arrêts se sont suivis à un rythme rapide.

(14) Voir par exemple C.J., 28 mars 1985, *Commission c. Belgique*, 215/83, pas encore publié; les éléments moins importants de la directive doivent également être appliqués.

(15) C.J., 31 octobre 1982, *Commission c. Italie*, 136/81, Jur. 1982, 3547; C.J., 29 janvier 1987, *Commission c. Italie*, 361/85, pas encore publié.

(16) C.J., 26 février 1976, *Commission c. Italie*, 52/75, Jur. 1976; C.J., 1^{er} mars 1983, *Commission c. Belgique*, 301/81, Jur. 1983, 478.

(17) Jur. 1983, 478.

(18) Jur. 1976, 284.

(19) Affaire 79/72, Jur. 1973, p. 672, ajoutée en italique.

(20) Affaire 10/76, Jur. 1976, p. 1365, ajoutée en italique.

(21) Voir, par exemple, l'article 6 de la directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux de surface destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres. Cet article prévoit que les États membres sont libres à tout moment de déterminer des valeurs plus strictes que celles qui sont prévues par la directive.

(22) Voir C.J., 11 avril 1978, *Commission c. Pays-bas*, 95/77, Jur. 1978, p. 871.

(23) Voir, par exemple, le point de vue du gouvernement italien dans l'affaire 52/75, Jur. 1976, 282; du gouvernement belge dans l'affaire 148/81, Jur. 1982, 3560; du gouvernement luxembourgeois dans l'affaire 149/81, Jur. 1982, 3570.

(24) Voir, par exemple, les observations du gouvernement italien dans l'affaire 52/75, Jur. 1976, 282.

(25) Voir notes 22 et 23.

(26) Affaire 97/81, Jur. 1982; également, C.J., 28 mars 1985, *Commission c. Italie*, 274/83, pas encore publié.

(27) C.J., 25 mai 1982, *Commission c. Pays-Bas*, 97/81, Jur. 1982, 1832. Même si, au moment de l'avis motivé, la Commission était au courant de l'exécution, mais que l'État membre n'a pas communiqué cet état de choses à la Commission dans les formes prescrites par la directive, cet État membre commet une infraction à l'obligation d'information, C.J., 28 mars 1985, *Commission c. Italie*, 274/83, pas encore publié.

(28) Voir, par exemple, C.J., 1^{er} mars 1983, *Commission c. Belgique*, 301/81, Jur. 1983, 479.

(29) Jur. 1980, 1486; également C.J., 15 mars 1983, *Commission c. Italie*, 145/82, Jur. 1983; C.J., 25 mai 1982, *Commission c. Pays-Bas*, 96/81, Jur. 1982, 1804-1805; voir également C.J., 1^{er} mars 1983, *Commission c. Italie*, 300/81, Jur. 1983, 456; C.J., 15 octobre 1986, *Commission c. Italie*, 168/85, pas encore publié.

(30) Voir notamment C.J., 2 décembre 1986, *Commission c. Belgique*, 239/85, pas encore publié.

(31) C.J., 25 mai 1982, *Commission c. Pays-Bas*, 96/81, Jur. 1982, 1804.

(32) Affaire 248/83, pas encore publiée.

(33) Affaire 71/85, pas encore publiée.

(34) Affaire 235/84, pas encore publiée.

(35) C.J., 6 mai 1980, *Commission c. Belgique*, 102/79, Jur. 1980, 1487; voir également C.J., 1^{er} mars 1983, *Commission c. Belgique*, 301/81 Jurg. 1983, 478-479.

(36) Pour un exemple d'un parlement national qui s'oppose à l'exécution, voir l'exécution de la sixième directive T.V.A. en France, où l'Assemblée nationale avait d'abord suivi le point de vue de M. Foyer, selon lequel la Communauté avait, sous le déguisement d'une « directive », adopté en fait un « règlement ». Selon ce point de vue, la directive portait atteinte au pouvoir souverain du législateur national. Le projet de loi portant adaptation à la directive fut dès lors rejeté, mais, une semaine plus tard, il fut néanmoins adopté, le Premier ministre ayant souligné que la crédibilité de la France se trouvait compromise. Voir à ce sujet le rapport Josselin, *La France et le droit communautaire*,

Rapport Josselin, «La France et le droit communautaire, Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes», n° 26/84, blz. 11-12.

(37) In de Bondsrepubliek zijn er enkele voorbeelden van uitvoerings-initiatieven uitgaande zowel van de Bundestag als van de Bundesrat, zie bijvoorbeeld in de Bundestag: «Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Bundesärzteordnung des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde, Drucksache 10/6222»; zie bijvoorbeeld naar aanleiding van een initiatief van de Bundesrat het «Krankenpflegegesetz, Drucksache 384/83 (Beschluss)» ter uitvoering van de richtlijnen 77/452 en 77/453.

(38) Dit gedeelte van het rapport is mede opgesteld op basis van de antwoorden die de verschillende nationale parlementen aan de rapporteur hebben verstrekt. Dit geldt zowel wat het uitvoeren van de richtlijn binnen de uitvoeringstermijn betreft als ten aanzien van de correcte uitvoering ervan. Het *Derde Verslag*, Bijlage B, vermeldt ten aanzien van Denemarken 10 procedures die in artikel 169 E.E.G.-Verdrag werden ingeleid wegens het niet meedelen van de uitvoeringsregel en één wegens verkeerde uitvoering. Op 95 hangende zaken voor het Hof van Justitie per 13 februari 1987 betroffen slechts 2 zaken Denemarken.

(39) Terwijl er ten aanzien van Groot-Brittannië meer procedures op grond van artikel 169 E.E.G.-Verdrag worden ingeleid dan tegen Denemarken wegens niet meedelen van nationale uitvoeringsmaatregelen blijkt dat het slechts zelden tot procedures vóór het Hof van Justitie komt. Op de 75 hangende zaken wegens niet of verkeerd uitvoeren van richtlijn per 13 februari 1987 betroffen slechts 2 zaken Groot-Brittannië.

(40) Zie *European Communities Act, 1972*, section 2 (2). Vgl. ook met het Ierse *European Communities Act, 1972*. Artikel 2 bepaalt dat «future acts adopted by the institutions of (the) Communities shall be binding on the State and shall be part of the domestic law thereof under the conditions laid down in those treaties». Artikel 3 luidt als volgt «a Minister of State (can) make regulations enabling section 2 of this Act to have full effect». In Spanje is daarentegen bij wet 47/1985 van 23 december 1985 aan de regering onder meer de bevoegdheid verleend om aan de in bijlage vermelde richtlijnen uitvoering te geven door middel van wetdecreeën voor zover deze richtlijnen een uitvoering door de wet vereisen, zie 47/1985.

(41) *Journal officiel du grand-Duché de Luxembourg*, n° 59, 6 septembre 1971, 1670.

(42) Art. 6bis, V, Ordonnance n° 58-110 van 17 november 1958.

(43) «Assemblée nationale, 7ème Législature», 12 december 1984, n° 26/84.

(44) De Commissie heeft voor meer dan 60 richtlijnen procedures ex artikel 169 E.E.G.-Verdrag tegen Frankrijk ingeleid.

(45) Zie Rapport Josselin, blz. 31.

(46) Zie bijvoorbeeld «Loi relative aux piscines et aux baignades aménagées» n° 78-733, (uitvoering Richtlijn 76/160 van 8 december 1975); «Loi relative à l'exercice des activités de vétérinaire» n° 82-899 (uitvoering Richtlijnen 78/1026 en 78/1027 van 18 december 1978).

(47) Voor een voorbeeld zie de wet van december 1964 waarbij de regering de bevoegdheid verkreeg «à prendre par ordonnances avant le 1^{er} janvier 1966, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer l'application des directives C.E.E. en vue de réaliser la liberté d'établissement et de prestations de services», zie Rapport Josselin, geciteerd noot 34, blz. 9.

(48) Op het ogenblik van het afsluiten van dit rapport (13 februari 1987) waren er 75 zaken over het niet- of verkeerd uitvoeren van richtlijnen, waarvan 1/3 tegen Italië waren gericht.

(49) Zie wetsontwerp «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, N. 795 Senato della Repubblica, IX Legislatura, 8 juni 1984. De Senaat heeft op 17 februari 1987 dit ontwerp aangenomen, *Agence Europe*, 18 februari 1987.

(50) Op het ogenblik van het afsluiten van dit rapport werden 13 arresten tegen België gewezen niet of verkeerd uitvoeren van richtlijnen.

(51) Stuk Kamer n° 20-739/1, 1986-1987.

(52) Zie bijvoorbeeld Wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, *Belgisch Staatsblad* 27 oktober 1962; Wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, spoorweg of waterweg, *Belgisch Staatsblad* 4 april 1969; wet van 3 mei 1971 betreffende de sanering van landbouw en ruimbouw, *Belgisch Staatsblad* 10 juni 1971; Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, ruimbouw- en zeevisserijproducten, *Belgisch Staatsblad* 25 april 1975; Wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen, *Belgisch Staatsblad* 8 april 1977; Wet van 20 juli 1973 betreffende de uitvoering van internationale verdragen en besluiten inzake overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, *Belgisch Staatsblad* 20 juli 1973; Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied van vreemdelingen, *Belgisch Staatsblad* 31 december 1980;

Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes, n° 26/84, p. 11-12.

(37) En République fédérale d'Allemagne, on trouve quelques exemples d'initiatives d'exécution émanant aussi bien du Bundestag que du Bundesrat. Voir, par exemple, pour les Bundestag: «Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Bundesärzteordnung des Gesetzes über die Ausübung der Zahnheilkunde, Drucksache 10/6222»; voir, par exemple, à l'initiative du Bundesrat, la loi sur les soins médicaux (*Krankenpflegegesetz*), Drucksache 384/83 (Beschluss), en exécution des directives 77/452 et 77/453.

(38) Cela vaut tant pour l'exécution de la directive dans le délai fixé que pour la conformité de cette exécution. Le *Troisième rapport*, annexe B, signale que 10 procédures ont été entamées contre le Danemark sur la base de l'article 169 du traité C.E.E. pour cause d'exécution incorrecte. Sur 95 affaires pendantes devant la Cour de justice au 13 février 1987, seules 2 affaires concernaient le Danemark.

(39) Alors qu'un nombre plus élevé de procédures sont entamées en vertu de l'article 169 du traité C.E.E. contre la Grande-Bretagne que contre le Danemark pour cause de non-communication des mesures d'exécution nationales, il semble que ces affaires aboutissent rarement devant la Cour. Au 13 février 1987, sur 75 affaires pendantes pour non-exécution ou exécution incorrecte de directives, deux seulement concernaient la Grande-Bretagne.

(40) Voir *European Communities Act 1972*, section 2 (2). voir également, en Irlande, la *European Communities Act 1972*. L'article 2 prévoit que «future acts adopted by the institutions of (the) Communities shall be binding on the State and shall be part of the domestic law thereof under the conditions laid down in those treaties». Selon l'article 3, «a Minister of State (can) make regulations enabling section 2 of this Act to have full effect». En Espagne, par contre, la loi 47/1985 du 23 décembre 1985 confère au gouvernement la compétence pour exécuter les directives mentionnées à l'annexe au moyen de décrets-lois, dans la mesure où les directives en question exigent une exécution par le législateur.

(41) *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, n° 59, 6 septembre 1971, 1670.

(42) Art. 6bis, V, ordonnance n° 58-110 du 17 novembre 1958.

(43) Assemblée nationale, 7ème législature, 12 décembre 1984, n° 26/84.

(44) La Commission a engagé, pour plus de 60 directives, des procédures contre la France sur la base de l'article 169 du traité C.E.E.

(45) Voir le rapport Josselin, p. 31.

(46) Voir, par exemple, la loi relative aux piscines et aux baignades aménagées n° 78-733 (exécution de la directive 76/160 du 8 décembre 1975); loi relative à l'exercice des activités de vétérinaire n° 82-899 (exécution des directives 78/1026 et 78/1027 du 18 décembre 1978).

(47) Pour un exemple, voir la loi de décembre 1964 par laquelle le gouvernement était habilité «à prendre par ordonnances avant le 1^{er} janvier 1966, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer l'application des directives C.E.E. en vue de réaliser la liberté d'établissement et de prestations de services», voir rapport Josselin, cité à la note 34, p. 9.

(48) Au moment de la clôture du présent rapport (13 février 1987), 75 affaires concernaient la non-exécution ou l'exécution incorrecte de directives, dont un tiers était dirigées contre l'Italie.

(49) Voir le projet de loi intitulé «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, N. 795 Senato della Repubblica, IX Legislatura, 8 juin 1984. Le Senat a adopté le projet le 17 février 1987, *Agence Europe*, 18 février 1987.

(50) Au moment de la clôture du présent rapport, 13 arrêts ont été rendus contre la Belgique pour non-exécution ou exécution incorrecte de directives.

(51) Doc. Chambre n° 20-739/1, 1986-1987.

(52) Voir, par exemple, la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises, *Moniteur belge* du 27 octobre 1962; la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer et par voie navigable, *Moniteur belge* du 4 avril 1969; la loi du 3 mai 1971 favorisant l'assainissement de l'agriculture et de l'horticulture, *Moniteur belge* du 10 juin 1971; la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, *Moniteur belge* du 25 avril 1975; la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, *Moniteur belge* du 8 avril 1977; la loi du 20 juillet 1973 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les services publics, *Moniteur belge* du 20 juillet 1973; la loi du 15

Wet van 24 mei 1983 betreffende de algemene normen die de kwaliteit- en subjectieven bepalen van oppervlaktewater berekend voor welbepaalde doeleinden, *Belgisch Staatsblad* 15 juni 1983; Wet van 21 juni 1983 tot wijziging van de geneesmiddelenwet, *Belgisch Staatsblad* 15 juli 1983; Wet van 21 juni 1983 betreffende gemedicineerde diervoeders, *Belgisch Staatsblad* 28 oktober 1983; Wet van 15 juli 1985 betreffende gebruik van hormonen bij dieren, *Belgisch Staatsblad* 4 september 1985; Wet van 21 juni 1985 betreffende technische eisen bij voertuigen, *Belgisch Staatsblad* 13 augustus 1985.

(53) Wet van 4 april 1980 betreffende de overdracht van bevoegdheden voor de uitvoering van richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de geneeskunst, verpleegkunde, paramedische beroepen en diergeneeskunde, *Belgisch Staatsblad* 21 mei 1980.

(54) *Belgisch Staatsblad* 1 mei 1981.

(55) *Jur.* 1980, 1483.

(56) In de motivering van het koninklijk besluit van 26 februari 1981 komt de vermelding voor dat België een veroordeling door het Hof van Justitie heeft opgelopen en dat «teneinde een nieuwe veroordeling... te vermijden, (het) belangrijk is dat alle gemeenschappelijke harmonisatie-richtlijnen betreffende motorvoertuigen en landbouw- en bostrekkers op wielen onmiddellijk ingelast worden in de Belgische wetgeving».

(57) Zaak 68/81, *Jur.* 1982, 157 en verder zaken 61/81; 71/81; 71/82; 72/83; 73/81.

(58) Zie P.B. C 226/5 van 6 september 1985.

(59) Zie bijvoorbeeld richtlijn 76/160 inzake kwaliteit zwemwater; richtlijn 80/69 inzake grondwaterbescherming.

(60) Zie bijvoorbeeld H.v.J., 10 april 1984, *Commissie t. België*, 324/82, *Jur.* 1984, 1861.

(61) H.v.J., 6 oktober 1970, *Grad.*, 9/70, *Jur.* 1970, 825; H.v.J., 17 december 1970, *Sace*, 33/70, *Jur.* 1970, 1213.

(62) H.v.J., 4 december 1974, 41/74, *Jur.* 1974, 1337.

(63) H.v.J., 5 april 1979, 148/78, *Jur.* 1979, 1644.

(64) H.v.J., 19 januari 1982, 8/81, *Jur.* 1982, 70.

(65) Voor een voorbeeld van die laatste modaliteit, zie H.v.J., 10 april 1984, *Harz t. Deutsche Tradax*, 79/83, *Jur.* 1984, 1921, waarin het Hof stelt dat het aan de nationale rechter is om «ten volle gebruik makend van de hem door zijn nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde wet in overeenstemming met de eisen van het gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen.»

(66) H.v.J., 1 februari 1977, 51/76, H.v.J., 1977, 127.

(67) Zie bijvoorbeeld H.v.J., 5 maart 1980, *Pecastaing t. Belgische Staat*, 98/79, *Jur.* 1980, 691 en H.v.J., 22 mei 1980, «Secretary of State for Home Affairs» t. Santillo, 131/79, *Jur.* 1980, 1585, waarin de verplichtingen van de Lid-Staten nader worden afgebakend.

(68) *Jur.* 1979, 1645.

(69) *Jur.* 1980, 1487.

(70) Nog niet gepubliceerd.

(71) Zaken 152/84 en 151/84, nog niet gepubliceerd.

(72) Zie bijvoorbeeld H.v.J., 12 juli 1979 «Union Laitière Normande» t. «French Dairy Farmers Limited», *Jur.* 1979, 2663; H.v.J., 10 april 1984, *Harz t. Deutsche Tradax*, 79/83, *Jur.* 1984, 1921.

(73) Zaak Stichting Kritisch Faunabeheer te 's-Graveland t. Minister van Landbouw en Visserij, nog niet gepubliceerd.

(74) Zaak Stichting Kritisch Faunabeheer te 's-Graveland t. Minister van Landbouw en Visserij, nog niet gepubliceerd.

(75) Raad van State (R.v.S.) 7 oktober 1968, *Corveleyn*, n° 13/146.

(76) Cass. 16 juni 1975, *Arr. Cass.* 1975, 1096. Voorbeelden waarin door Belgische rechterlijke instanties de richtlijn werd getoetst aan de nationale voorschriften zijn o.a. Hof van beroep Brussel 24 december 1974, *Pas*, 1975, II, 89 en Arbeidshof Brussel, 7 november 1985, *Rechtskundig Weekblad* 1986-1987, 876.

(77) «Revue trimestrielle de droit européen» (R. T. D. E.), 1984, 759.

(78) R. T. D. E., 1985, 187.

(79) Nog niet gepubliceerd.

(80) R. T. D. E., 1979, 157; Dalloz, 1979, 155, met conclusie Commissaire du Gouvernement Genevois.

(81) Zie vorige noot.

(82) Nog niet gepubliceerd.

(83) *Europarecht*, 1985, 191.

(84) *Bundesfinanzhof*, 16 juni 1981.

décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Moniteur belge* du 31 décembre 1980; la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface destinées à usages déterminés, *Moniteur belge* du 15 juin 1983; la loi du 21 juin 1983 modifiant la loi sur les médicaments, *Moniteur belge* du 15 juillet 1983; la loi du 21 juin 1983 relative aux aliments médicamenteux pour animaux, *Moniteur belge* du 28 octobre 1983; la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet antihormonal chez les animaux, *Moniteur belge* du 4 septembre 1985; la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, *Moniteur belge* du 13 août 1985.

(53) Loi du 4 avril 1980 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire, *Moniteur belge* du 21 mai 1980.

(54) *Moniteur belge* du 1^{er} mai 1981.

(55) *Jur.* 1980, 1483.

(56) Dans les considérants de l'arrêté royal du 26 février 1981, on lit que la Belgique a été condamnée par la Cour de justice et qu'afin d'éviter une nouvelle condamnation..., il importe dès lors d'introduire immédiatement toutes les directives communautaires d'harmonisation relatives aux véhicules à moteur et aux tracteurs agricoles ou forestiers à roues dans la réglementation belge.

(57) Affaire 68/81, *Jur.* 1982, 157 ainsi que les affaires 61/81, 71/81, 71/82, 72/83, 73/81.

(58) Cf. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C 226/5 du 6 septembre 1985.

(59) Voir, par exemple, la directive 76/160 concernant la qualité des eaux de piscine; la directive 80/69 concernant la protection des eaux souterraines.

(60) Voir, par exemple, C.J., 10 avril 1984, *Commission c. Belgique*, 324/82, *Jur.* 1984, 1861.

(61) C.J., 6 octobre 1970, *Grad*, 9/70, *Jur.* 1970, 825; C.J., 17 décembre 1970, *Sace*, 33/70, *Jur.* 1970, 1213.

(62) C.J., 4 décembre 1974, 41/74, *Jur.* 1974, 1337.

(63) C.J., 5 avril 1979, 148/78, *Jur.* 1979, 1644.

(64) C.J., 19 janvier 1982, 8/81, *Jur.* 1982, 70.

(65) Pour un exemple de cette dernière modalité, se référer à l'arrêt de la Cour de justice, du 10 avril 1984, dans l'affaire *Harz c. Deutsche Tradax*, 79/83, *Jur.* 1984, 1921, dans lequel la Cour déclare qu'il incombe au juge national de faire pleinement usage de la liberté d'appréciation que lui reconnaît son droit national, d'interpréter et d'appliquer la loi adoptée en exécution de la directive, conformément aux exigences du droit communautaire.

(66) C.J., 1^{er} février 1977, 51/76, *Jur.* 1977, 127.

(67) Voir, par exemple, les arrêts C.J., 5 mars 1980, *Pecastaing c. Etat belge*, 98/79, *Jur.* 1980, 691 et C.J., 22 mai 1980, *Secretary of State for Home Affairs c. Santillo*, 131/79, *Jur.* 1980, 1585, dans lesquels sont précisées les obligations des Etats membres.

(68) *Jur.* 1979, 1645.

(69) *Jur.* 1980, 1487.

(70) Pas encore publié.

(71) Affaires 152/84 et 151/84, pas encore publiées.

(72) Voir, par exemple, C.J., 12 juillet 1979, *Union laitière normande c. French Dairy Farmers Limited*, *Jur.* 1979, 2663; C.J., 10 avril 1984, *Harz c. Deutsche Tradax*, 79/83, *Jur.* 1984, 1921.

(73) Affaire Stichting Kritisch Faunabeheer te 's-Graveland c. Ministre de l'agriculture et de la pêche, pas encore publiée.

(74) Affaire Stichting Kritisch Faunabeheer te 's-Graveland c. Ministre de l'agriculture et de la pêche, pas encore publiée.

(75) Conseil d'Etat, 7 octobre 1968, *Corveleyn*, n° 13/146.

(76) Cassation 16 juin 1975, *Arr. Cass.* 1975, 1096. Des exemples de confrontation de la directive avec des règles nationales par des instances judiciaires belges sont notamment fournis par la Cour d'appel de Bruxelles, 24 décembre 1974, *Pasicrisie*, 1975, II, 89 et par la Cour du travail de Bruxelles, 7 novembre 1985, *Rechtskundig Weekblad* 1986-1987, 876.

(77) *Revue trimestrielle de droit européen* (R. T. D. E.), 1984, 759.

(78) R. T. D. E., 1985, 187.

(79) Pas encore publié.

(80) R. T. D. E., 1979, 157; Dalloz, 1979, 155, avec la conclusion du commissaire du gouvernement Genevois.

(81) Voir note précédente.

(82) Pas encore publié.

(83) *Europarecht*, 1985, 191.

(84) *Bundesfinanzhof*, 16 juin 1981.