

L'exigence de proportionnalité des sanctions, prévue par une directive, est d'effet direct et s'impose au juge national en cas de transposition incorrecte.

Saisie de la question de savoir si la directive 2014/67 relative au détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services peut produire un effet direct et être appliquée par le juge national au lieu et place du droit national, la Cour de justice rappelle les principes applicables en matière d'effet direct et de primauté en droit de l'Union. La requérante soutenait, devant le juge administratif autrichien, que l'État membre, lors de la transposition, avait pris des libertés avec l'article 20 qui pose une exigence de proportionnalité des sanctions dont le texte autrichien n'a pas tenu compte.

La première question soumise à la Cour portait sur l'applicabilité directe de la disposition d'une directive dont l'État membre a fait une transposition incorrecte. La Cour de justice a posé le principe selon lequel la règle européenne, pour produire un effet direct, doit être suffisamment opérationnelle pour être appliquée par un juge national et être susceptible de régir la situation juridique des particuliers (CJCE, 4 mai 1999, n° C-262-96, LawLex200400002993JBJ). L'obligation posée par le texte doit être claire et inconditionnelle (CJCE, 26 févr. 1986, n° 152-84, LawLex200400002999JBJ). Le caractère inconditionnel de l'obligation suppose qu'elle ne soit assortie d'aucune condition et que son exécution ou ses effets ne soient soumis à l'intervention d'aucun acte des institutions de l'Union ou des États membres. Il en est notamment ainsi des dispositions d'une directive qui prescrivent une obligation précise pour les États membres de notifier à la Commission les projets de règles techniques qu'ils comptent adopter (CJCE, 30 avr. 1996, n° C-194/94, LawLex200600002319JBJ) ou qui excluent toute discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne les conditions de travail, y compris le licenciement, d'une manière générale et dans des termes non équivoques (CJCE, 26 févr. 1986, n° 152-84,

LawLex200400002999JBJ). Même si une directive laisse aux États membres une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent les modalités de sa mise en œuvre, une disposition peut être considérée comme ayant un caractère inconditionnel et précis dès lors qu'elle met à la charge des États membres, dans des termes non équivoques, une obligation de résultat précise qui n'est assortie d'aucune condition quant à l'application de la règle qu'elle énonce. Cette obligation n'étant pas tributaire d'une transposition, elle peut être invoquée par l'opérateur économique concerné et appliquée à son profit (CJUE, 14 janv. 2021, n° C-387/19).

L'obligation précise et inconditionnelle imposée par une directive est d'effet direct et prime sur la disposition nationale contraire.

En l'espèce, l'exigence de proportionnalité des sanctions présente un caractère inconditionnel, dans la mesure où elle est énoncée en des termes absolus, que la nécessaire transposition ne peut remettre en cause. Reconnaître le contraire reviendrait, selon la Cour, à empêcher les particuliers d'invoquer l'interdiction d'adopter des sanctions disproportionnées. Par ailleurs, le juge européen considère que l'exigence de proportionnalité est suffisamment précise dès lors que la marge d'appréciation laissée à l'État membre trouve sa limite dans l'interdiction posée de manière générale dans des termes dépourvus d'équivoque : l'interdiction de sanctions disproportionnées doit ainsi être mise en œuvre en tout état de cause par les États membres. En outre, le fait qu'une directive laisse aux États membres une marge d'appréciation pour la transposition de ses dispositions dans son droit national n'exclut pas qu'un contrôle juridictionnel puisse être exercé afin de vérifier si cette marge n'a pas été outrepassée (CJCE, 19 sept. 2000, n° C-287-98, LawLex200500009225JBJ). Dans tous les cas, lorsque la disposition, à l'instar de l'article 17 de la directive

86/1243 relative au principe d'indemnisation des agents commerciaux, ne fixe qu'un cadre à l'intérieur duquel les États membres disposent d'une marge de manœuvre, qui leur permet notamment de substituer à un critère purement analytique, une condition fondée sur l'équité, c'est à la condition toutefois que celui-ci offre un niveau de protection au moins égal ou supérieur à celui résultant de l'application de la directive (CJCE, 23 mars 2006, n° C-465-04, LawLex200600002093JBJ).

Par la seconde question, le juge autrichien interroge la Cour sur l'interprétation du principe de primauté et l'obligation pour le juge national de laisser inappliquée une disposition contraire à l'exigence de proportionnalité des sanctions. En vertu du principe de primauté, la norme européenne (Traités, règlements, directives) l'emporte toujours sur la norme nationale contraire, quelle que soit la place de cette dernière dans la hiérarchie des normes. La mise en œuvre du droit national ne peut en effet porter préjudice à l'application pleine et uniforme du droit de l'Union et à l'effet des actes d'exécution de celui-ci (V. not. CJCE, 15 juill. 1964, n° 6-64, LawLex200400002821JBJ). Aussi, l'article 20 de la directive 2014/67, qui revêt un caractère précis et inconditionnel, s'impose-t-il au juge national qui doit écarter la disposition nationale qui va au-delà des limites de ce qui est nécessaire pour la réalisation des objectifs poursuivis, en raison notamment d'un cumul, sans plafond, d'amendes qui ne peuvent être inférieures à un chiffre précis. En l'occurrence, le respect de l'exigence de proportionnalité doit conduire le juge national à atténuer la sévérité des sanctions pouvant être infligées.

PRINCIPE DE PRIMAUTÉ ET D'EFFET DIRECT

Cour de justice de l'Union européenne
8 mars 2022
LawLex202200001439JBJ

★★