

Jérôme Michel, Conseiller d'État

## LES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN DROIT INTERNE FRANÇAIS : TRANSPOSER, SOUS-TRANSPOSER, SUR-TRANSPOSER

UDK: 341 (4)

DOI: 10.31141/zrpf.2020.57.135.43

Prethodno priopćenje

Primljeno: 1. prosinca 2019.

Odlukom od 8. srpnja 2019. u predmetu Komisija protiv Belgije (predmet C-543/17) Sud Europske unije je interpretirao i po prvi put primijenio članak 260. stavak 3. UFEU-a, koji dopušta izricanje novčane kazne za nepoštivanje „obveze slanja mjera prenosa“ direktive Unije. Sud zaključuje da se riječi „obveza podnošenja mjera za prijenos“ mora tumačiti kao obveza države članice da daju dovoljno jasne i precizne informacije o mjerama prenošenja direktive. Da bi se ispunila obveza pravne sigurnosti i osigurao prijenos svih odredaba konkretne Direktive na određeno područje, države članice moraju za svaku odredbu te direktive istaknuti nacionalne odredbe koje osiguravaju njegovo prenošenje. Slijedom predmetne presude savjetodavni odjeli Državnog savjeta Republike Francuske moraju za primjenu konkretne direktive zahtijevati od ministarstava da prilikom ispitivanja prijenosa tekstova sastave tablicu usklađenosti između odredaba Direktive (članak po članak) i nacionalnih mjera prijenosa. Takva praksa je obavezna. Ova odluka ilustrira akutnost i aktualnost problema prenošenja europskih direktiva u nacionalno zakonodavstvo država članica.

**Ključne riječi:** *prijenos europskih direktiva, predmet Komisija protiv Belgije (predmet C-543/17)*

\* Par une décision rendue en Grande Chambre le 8 juillet 2019 Commission/Belgique (affaire C-543/17) la Cour de justice vient d'interpréter et d'appliquer, pour la première fois l'article 260, paragraphe 3 du TFUE, qui permet d'imposer une sanction financière pour le non-respect de l'« obligation de communiquer des mesures de transposition » d'une directive de l'Union.

La Cour retient que les termes « obligation de communiquer des mesures de transposition » doivent donc être interprétés en ce sens qu'ils visent l'obligation des États membres de transmettre des informations suffisamment claires et précises quant aux mesures de transposition d'une directive. Afin de satisfaire à l'obligation de sécurité juridique et d'assurer la transposition de l'intégralité des dispositions de cette directive sur l'ensemble du territoire concerné, les États membres sont tenus d'indiquer, pour chaque disposition de ladite directive, la ou les dispositions nationales assurant sa transposition.

Cet arrêt doit être diffusé en France dans les ministères. Les sections consultatives du Conseil d'Etat, pour son application, devront désormais exiger des ministères

lors de l'examen des textes de transposition un tableau de concordance entre les dispositions de la directive (article par article) et les mesures nationales de transposition. Ainsi la pratique devient obligation.

Cette décision illustre, si besoin en état, l'acuité et l'actualité de la problématique de la transposition des directives européennes dans le droit interne des Etats membres.

\* Comme chacun le sait, les directives adoptées par l'Union européenne ne sont pas, en principe, directement applicables dans l'ordre juridique des États membres. Elles doivent faire l'objet de mesures nationales d'exécution dans chacun des pays de l'Union avant de pouvoir être invoquées par les administrations, les entreprises ou les citoyens. Cette obligation découle aujourd'hui de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « [L]a directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

Les États membres ne sont donc liés, en principe, que quant à l'objectif à atteindre ; ils demeurent libres du choix des moyens pour y parvenir.

\* Ainsi, comme pour les autres Etats membres, la question de la transposition des directives européennes revêt en France une importance particulière pour plusieurs raisons. Une transposition fidèle et complète est essentielle au bon fonctionnement du processus d'intégration, et à la légitimité de la législation européenne mais une telle transposition (que l'on pourrait ici qualifier de bonne traduction en droit interne) s'avère un exercice difficile, complexe et, parfois, risqué. Pour le dire autrement, hier comme aujourd'hui, la transposition des directives représente un défi pour les États membres dans la mesure où la procédure de transposition est enserrée dans un cadre délimité, tant d'un point de vue matériel que d'un point de vue temporel. La bonne et fidèle transposition doit s'appuyer sur les structures juridiques nationales existantes ou à construire qui doivent coopérer entre elles de manière harmonieuse et efficace. Cette coopération reste le préalable indispensable à la bonne application du droit de l'Union dans son ensemble.

Par ailleurs, et c'est un point essentiel, une telle transposition nécessite du temps. Ainsi, chaque directive comporte une disposition finale accordant aux États un délai pour mettre en vigueur les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations du texte.

On comprend alors aisément que la transposition soit d'abord perçue comme une question technique et complexe. Mais elle n'est cependant pas que technique.

Outre que le processus de transposition affectent notamment des secteurs spécifiques dont les enjeux politiques, économiques et sociaux sont majeurs, tels les services, la fiscalité, les marchés publics, la protection des consommateurs, celle de l'environnement, l'audiovisuel, etc., les effets de la transposition sur les politiques internes sont parfois considérables et expliquent parfois le peu d'enthousiasme de certains États. Assurément, la question de la transposition révèle au grand jour une certaine disparité entre les États (voire les régions) en Europe. La manière dont les

États s'acquittent de l'obligation de transposition des normes de l'Union permet sans doute de savoir quels sont ceux qui peuvent être qualifiés de « bons élèves » et les autres.

\* La transposition fidèle, complète et dans les délais prescrits des directives européennes est pour la France une obligation juridique forte au regard tant du droit de l'UE que du droit national, dont la méconnaissance peut être sanctionnée ; il en va de même des adaptations du droit interne rendues nécessaires par l'intervention de règlements européens (« transposition négative ») :

- En droit de l'UE, les États membres peuvent manquer à leurs obligations principalement de quatre manières : tout d'abord, en ne notifiant pas à la Commission les mesures prises pour transposer une directive donnée, en ne transposant pas dans les délais requis, en ne transposant qu'une fois la période de transposition expirée et, enfin, en ne transposant pas d'une manière adéquate.<sup>1</sup> Ce constat d'une transposition inexistante ou incomplète fait courir le risque pour l'Etat défaillant de voir engager à son encontre la procédure de manquement à l'initiative de la Commission ou d'un autre Etat membre, avec *in fine* l'éventuelle saisine de la CJUE et la possibilité de se voir infliger des sanctions pécuniaires ; ce n'est pas du tout théorique, il y a de nombreux précédents, car désormais, les Etats membres sont sous la surveillance attentive des services de la Commission ;
- en droit interne français, une mauvaise transposition par la loi qui serait « manifestement incompatible » avec la directive peut encourir la censure possible par le CC ; mais surtout, le juge administratif peut annuler un texte de transposition (ordonnance non encore ratifiée ou décret) qui ne procéderait pas à une transposition fidèle et complète et peut aussi annuler des actes conformes au droit interne mais non conformes aux dispositions non transposées d'une directive.

A cela s'ajoute un risque politique qui vient notamment de la publication périodique par la Commission d'un classement des Etats membres selon leurs performances de transposition des directives relatives au marché unique.

\* La réception dans le droit interne du droit dérivé de l'UE (directives, règlements, actes délégués) représente une part substantielle du flux de normes législatives et réglementaires nationales. Cette part reste difficile à chiffrer, et les évaluations

---

<sup>1</sup> En dépit du contrôle exercé par la Commission européenne, pendant longtemps les États membres, ou certains d'entre eux en tout cas, n'ont respecté leurs obligations dans cette matière que d'une façon imparfaite. On constate en effet à titre d'exemple que des problèmes existaient dans 70 % des cas de transposition en matière de transport entre 1995 et 2004 (2). Les retards ont toutefois globalement diminué de 6,3 % à 0,7 % entre 1997 et 2015 (3), ce qui représente une amélioration considérable.

Le traité de Lisbonne et la commission Juncker ont apporté certaines nouveautés dans ce domaine, qui s'inscrivent toutefois dans une dynamique déjà lancée précédemment (4). En effet, le Conseil européen avait déjà défini en 2006 la limite de 1 % comme objectif maximum de déficit de transposition dans le marché intérieur : cette limite a désormais été abaissée à 0,5 % par la Commission européenne (5) et la moyenne des États membres se situe actuellement autour de 0,7 %.

vont de 10 % à 1/3 des dispositions législatives adoptées ; en réalité ce taux est certainement très variable selon les années et les domaines du droit.

Ce qui est clair en tout cas, c'est que, pour des raisons de volume et de délais, la bonne transposition des directives nécessite pour la France (mais cela est évidemment vrai des autres Etats membres) beaucoup d'efforts de la part des administrations et des institutions nationales et pose des problèmes d'agenda au Gouvernement et au Parlement, dans un contexte institutionnel où l'ordre du jour du Parlement est à tout moment très encombré.

\* A cet égard, la situation de la France a été assez voire très mauvaise à une certaine époque mais s'est améliorée depuis le milieu des années 2000, grâce à certaines des mesures dont il va être maintenant question. Cependant, ces progrès restent fragiles et nécessitent une vigilance constante de la part du Gouvernement. Il se produit encore assez souvent que des directives soient transposées avec plusieurs mois de retard par rapport aux échéances qu'elles fixent. Ces retards sont d'autant plus dommageables qu'ils ont pour conséquence de supprimer ou en tout cas de raccourcir les délais laissés aux opérateurs économiques pour se mettre en conformité avec les nouvelles règles une fois celles-ci publiées.

\* **4 thématiques seront rapidement évoquées** pour illustrer les difficultés que soulève la transposition des directives en droit interne, laquelle doit s'assigner un objectif de fidélité et de complétude au regard des objectifs de la directive tout en évitant les deux écueils qui menacent en permanence une telle transposition : la sous-transposition (pour ne pas évoquer ici la pathologie de la « non-transposition » et la transposition excessive que l'on appelle la sur-transposition, phénomène ambigu et parfois redoutable à l'égard duquel le législateur français vient récemment de réagir.

\*\*  
\*

**1/ La première thématique est celle de l'anticipation** impérative, nécessaire, pour bien transposer et l'on pourrait ici reprendre le titre d'une étude du Conseil d'Etat de 2015 : « Anticiper pour mieux transposer ». Pourquoi une telle nécessité d'anticipation ?

- parce que, comme cela a déjà été dit, le temps est compté, en raison des délais de transposition ; il ne faut donc pas attendre qu'une directive soit publiée au JOUE (qui marque le début du « compte à rebours » de l'obligation de transposer) pour commencer à réfléchir à sa transposition et à l'organiser ;
- et surtout parce que l'expérience montre que les difficultés qui apparaissent lors de la transposition auraient pu être évitées ou au moins atténuées si elles avaient été détectées et prises en compte lors de la négociation.

\* D'où la nécessité de mesures d'organisation prises en France dès 2004 par un circulaire du Premier ministre et renforcées depuis, mais dont la vérité est qu'elles ne produisent encore qu'imparfaitement leurs effets parce que l'on a beaucoup de mal à surmonter le fait que les phases de négociation et de transposition sont politiquement et administrativement dissociées et ont leur logique propre.

Il s'agit pour l'essentiel de deux choses :

✕ En 1<sup>er</sup> lieu, s'efforcer d'identifier dès la phase de négociation les enjeux pour la France de la transposition d'une directive en cours de préparation et les difficultés qu'elle pourra soulever sur le fond et au plan juridique et légistique (le droit français est-il déjà en tout ou partie conforme ? quelles marges de manœuvre, quelles options à lever et les choix à faire ? transposition législative ou seulement réglementaire ?) ;

✕ En 2<sup>ème</sup> lieu, programmer les travaux de transposition et les lancer dès que possible puis en assurer le suivi.

Cela se traduit pour l'essentiel par une organisation interministérielle pilotée par le SGG et le SGAE, tous deux placés auprès du Premier ministre, et par des outils administratifs (la fiche d'impact simplifiée dite FIS1 et la fiche d'impact stratégique, dite FIS 2). La possibilité d'une demande d'avis du CE a été prévue (mais elle n'est mise en œuvre qu'assez rarement), dans le cas où il apparaît, en cours de négociation, que l'insertion dans le droit interne de la directive en préparation est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats.

\*

**2/ Eviter la sous-transposition : la deuxième thématique concerne les bons procédés légistiques nécessaires pour assurer une transposition fidèle, complète et dans les délais impartis ou, pour le dire à l'inverse, pour éviter la pathologie la plus courante en matière de transposition : la sous-transposition, soit la transposition défailante et/ou incomplète**

\* C'est un enjeu important pour les raisons que nous avons déjà dites et un travail souvent long et difficile. Il faut dire d'emblée que les solutions les plus simples à cet égard, qui consisteraient à se contenter de prendre un acte renvoyant à la directive en lui donnant valeur légale ou la recopiant intégralement et exactement dans une loi ou un décret sont exclues, tant par la jurisprudence de la CJUE que par les exigences constitutionnelles relatives à la hiérarchie des normes et à l'intelligibilité et à l'accessibilité de la loi.

\* Il faut donc transcrire point par point le texte de la directive dans le droit interne et le faire à la bonne place dans les codes et lois, en préservant la cohérence et la lisibilité de ceux-ci. Dans ce cadre, les simples renvois à la directive ne sont admis et pratiqués que par exception (par exemple pour des annexes techniques, des listes de produits, des tableaux chiffrés ou des formulaires à produire dans certaines procédures). Il faut aussi procéder aux abrogations et coordinations nécessaires à la clarté et à la cohérence du droit. On ne saurait donc se borner à plaquer sur l'existant un nouveau régime issu du droit de l'UE.

\* L'identification des mesures à prendre et des textes à modifier (lesquels ? A quel niveau ?) est loin d'être toujours simple.

Des procédures et outils ont donc été prévus. Pour parvenir au résultat recherché, il faut tout d'abord un pilotage et un contrôle interministériels, qui sont assurés par

le SGG et la SGAE. Ce pilotage est en particulier nécessaire pour programmer les travaux administratifs et parlementaires et éviter le dépassement des délais prescrits. Pour garantir une transposition complète, il faut aussi, sauf si les sujets traités par la directive sont très circonscrits, l'association et la participation active de tous les ministères concernés. Ceci est d'autant plus vrai que l'on voit apparaître de plus en plus de directives transversales ou couvrant un champ très large (par exemple la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles).

Il est ensuite demandé aux administrations de s'assurer et de faire la preuve de ce qu'elles n'ont rien oublié en produisant des tableaux dits de concordance, qui mettent en regard des dispositions de la directive à transposer les dispositions de droit national existantes qui en assurent déjà la transposition ou celles qui sont à prévoir à cet effet. En particulier, lorsqu'il est saisi pour avis de textes de transposition, le CE dispose de ces tableaux et s'appuie sur eux pour vérifier ligne à ligne que la transposition est exacte et exhaustive. C'est désormais, on l'a dit, une obligation impérative.

L'exercice de transposition fidèle, complète et à bonne date est grandement facilité si l'on parvient à préparer tous les textes à prendre en même temps et à faire en sorte que, pour chaque niveau de norme, la transposition soit assurée par un seul et même texte (une loi ou une ordonnance, un décret).

\* La bonne légistique de la transposition suppose également d'identifier les véhicules juridiques, les modes de rédaction (faut-il recopier, transposer, adapter, traduire ou pas ?).

Lorsque des dispositions législatives sont nécessaires, ce qui est généralement le cas, la 1<sup>ère</sup> question à régler est d'abord celle du véhicule à utiliser : projet de loi dit de transposition (dans le cas de directives majeures ou politiquement sensibles), dispositions insérées dans un PL de portée plus générale, projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'UE<sup>2</sup>, c'est-à-dire de transposition de plusieurs directives, ou habilitation suivie d'une ordonnance de l'art. 38 de la Constitution. Ces différentes solutions ont leurs avantages et leurs inconvénients et il importe donc de faire le bon choix en fonction de la directive en cause, du contexte et du délai dont on dispose.

Il faut ensuite répartir les dispositions à prendre entre ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement, avec pour les dispositions de nature réglementaire plusieurs niveaux possibles (décret, arrêté, réglementation déléguée aux autorités de régulation ...). Cette répartition se fait selon les principes habituels et en tenant compte de l'état du droit existant, principalement des partages effectués dans les codes à modifier entre partie législative et partie réglementaire.

S'agissant des codes justement, qui représentent aujourd'hui une part prépondérante du droit français en vigueur, la transposition des directives soulève souvent des questions délicates, surtout si ces directives sont volumineuses et appellent des modifications profondes du droit en vigueur : peut-on insérer les

---

<sup>2</sup> « DDADUE »

nouvelles règles dans le code sans modifier sa structure et la numérotation de ses articles, ce qui est très souhaitable, ou bien faut-il se résoudre à le faire pour assurer la clarté et la lisibilité de ce code *ex post* ?

Quant à la rédaction elle-même, elle se fait maintenant très généralement au plus près du texte de la directive, en particulier lorsque les dispositions de celle-ci sont « précises et inconditionnelles ». Il a fallu un certain temps pour s'y résigner, et ce n'est pas sans inconvénient lorsque la directive paraît mal écrite, mais c'est à la fois plus expédient et plus sûr pour garantir que les règles qui s'appliquent aux opérateurs français soient les mêmes que celles qui s'appliquent à leurs homologues des autres pays de l'UE et aussi pour prévenir des critiques de la Commission européenne et des contentieux. Il faut dire que le plus souvent les directives sont très précises, détaillées et prescriptives, alors qu'en théorie elles ne devraient lier les États membres que quant au résultat à atteindre, en leur laissant la compétence quant à la forme et aux moyens (art. 288 du TFUE).

Beaucoup de directives commencent par une série de définitions. Bien que cela ne soit pas l'habitude en droit français, on les introduit dans le texte de transposition, en les recopiant exactement, si les notions ou termes définis par la directive sont étrangers au droit français ou sont employés dans un sens précis et différent de celui que l'on connaît. On s'abstient en revanche de reproduire des définitions qui n'apportent rien par rapport à celles du droit français en vigueur ou simplement du dictionnaire.

Comme indiqué plus haut, on ne pratique qu'exceptionnellement la transposition par simple renvoi au texte de la directive, de ses annexes ou des actes délégués qu'elle prévoit.

**3/ Ne pas succomber à la tentation de sur-transposer. La troisième et dernière thématique que nous voudrions évoquer est celle, très actuelle, de la lutte contre la « sur-transposition » (les britanniques disent « gold-plating », ce qui sans doute plus imagé) qui implique la mise en œuvre d'une politique de « dé-sur-transposition ».**

\* La volonté de lutter contre la sur-transposition des directives européennes est assez récente en France et elle constitue est l'un des aspects de la politique plus générale qui tend à la simplification du droit, en particulier des normes qui pèsent sur les opérateurs économiques. Elle part du sentiment, exprimé par les représentants des entreprises et relayé politiquement, que les textes de transposition sont souvent allés au-delà de ce qu'exigeaient les directives, autrement dit « qu'on en a rajouté » et qu'il en résulte un désavantage pour les acteurs économiques français.

\* En réalité, quand on y regarde de plus près, les choses sont plus compliquées, car le terme de sur-transposition recouvre plusieurs hypothèses bien différentes. Il faut commencer par rappeler que dans certains domaines, il ne peut y avoir sur-transposition sans méconnaissance du droit européen : c'est le cas pour les directives - fréquentes dans les secteurs liés à la liberté de circulation des biens et des services - qui procèdent, dans un secteur déterminé, à une harmonisation totale sans ouvrir

de possibilités d'option ou de dérogation. Le texte de transposition ne peut alors comporter de conditions ou d'exigences supplémentaires.

Lorsqu'une directive ouvre des options ou prévoit des possibilités de dérogation, l'exercice de transposition implique de faire les choix correspondants et ces choix, quels qu'ils soient, restent dans les limites de la transposition. Il en va de même lorsque la directive impose aux Etats membres de fixer une valeur entre des limites qu'elle détermine ou de mettre en place un régime de sanctions sans préciser si elles doivent être pénales ou administratives. Cela étant, même si la notion de sur-transposition est donc impropre dans ce genre d'hypothèses, rien n'empêche aux pouvoirs publics de se fixer comme ligne de conduite de toujours choisir l'option la plus légère permise par une directive.

Lorsque la directive fixe un seuil en-dessous duquel il n'est pas possible aux Etats membres de descendre ou des conditions minimales à respecter pour exercer telle ou telle activité, tout en leur laissant la faculté de maintenir ou de prévoir des exigences plus élevées ou des conditions supplémentaires, l'utilisation de cette faculté est sans doute plus nettement une forme de sur-transposition.

On rencontre assez souvent aussi le cas d'une directive dont la transposition conduit à modifier partiellement un régime juridique existant, par exemple pour les seules entreprises dépassant certains seuils. Il faut alors choisir entre deux options : limiter le champ des nouvelles règles à celui que prévoit la directive, ce qui a pour inconvénient de compliquer le régime existant en le subdivisant, ou au contraire étendre le champ des nouvelles règles afin de maintenir l'unité du régime existant, ce qui est certainement une forme de sur-transposition.

Il y a enfin le cas où l'on tire parti d'un texte de transposition pour procéder à une réforme plus globale du secteur ou du régime juridique en cause, ou pour introduire des règles relatives à ce secteur ou ce régime sans lien avec la transposition.

\* Tous ces cas de figure sont différents, mais aucun ne relève de la technique de transposition : ce sont des arbitrages de nature politique, des choix en opportunité. L'important est donc que ces choix soient faits de manière éclairée et au bon niveau, ce qui implique une attention particulière lors des travaux de préparation de la transposition.

\* Des instructions fermes ont été récemment données aux ministères. Ainsi, la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact comporte les développements suivants :

*« 3. Une vigilance particulière sera portée à la transposition des directives européennes*

*Toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive est en principe proscrite. Les dérogations à ce principe, qui peuvent résulter de choix politiques, supposent la présentation d'un dossier explicitant et justifiant la mesure qui sera soumise à l'arbitrage de mon cabinet. Ce travail ne doit pas porter sur le seul flux de transpositions mais également sur le stock. Une mission d'inspection aura prochainement en charge un travail inédit d'inventaire. Toutes*

*les surtranspositions identifiées dans vos champs ministériels et qui n'auront pu être justifiées feront l'objet d'un réalignement sur le niveau de contrainte exigé par l'Union européenne. »*

\* S'agissant du stock de textes existants, cette nouvelle préoccupation s'est récemment traduite par la présentation d'un projet de loi de « *portant suppression de surtranspositions des directives européennes en droit français* », ( c'est la dé-sur-transposition) en cours d'examen par le Parlement (adopté en 1ère lecture par le Sénat le 7 novembre 2018), qui comprenait, lors de son examen par le Conseil d'Etat, une trentaine d'articles couvrant des champs du droit très variés et apportant des simplifications de portée très inégale mais généralement limitée.

\* Le Gouvernement propose ainsi d'éliminer certaines formalités et normes jugées injustifiées ou pénalisantes, dans les domaines du droit de la consommation, du droit des sociétés, des services financiers, de la commande publique, des communications électroniques, du droit de l'environnement, des transports, de l'agriculture et de la culture.

Au-delà du travail conduit, dans le cadre de ce projet de loi, sur le stock des directives en vigueur, cette démarche de simplification administrative et d'allègement normatif se poursuivra, à l'avenir, dans le cadre de la transposition des nouvelles directives qui seront adoptées par l'Union européenne. Le Gouvernement entend en effet proscrire, dans les projets de loi qu'il soumettra au Parlement, les mesures de sur-transposition qui ne sont pas justifiées par une priorité nationale identifiée.

Ce projet de loi sonnera-t-il le glas de la sur-transposition ? L'avenir le dira.

Je vous remercie de votre attention.

## **EUROPEAN DIRECTIVES IN FRENCH INTERNAL LAW: TRANSPPOSITION, UNDER-TRANSPPOSITION, OVER-TRANSPPOSITION**

By decision of 8 July 2019 in the case of the Commission against Belgium (case C-543/17) the European Union Court interpreted and for the first time applied article 260 section 3 of UFEU, which allows handing down fines for not respecting „obligations of sending measures of transfer“ of the Union's directive. The Court concluded that the words „obligation to submit measures for transfer “ must be interpreted as a member state obligation to provide adequately clear and precise information on the measures for directive transfer. In order to fulfil the obligations for legal security and ensure the transfer of all provisions of the concrete Directive in a certain area, member states must for every provision of that directive emphasise the national provisions which ensure its transfer. Following the case judgement, advisory departments of the State Council of the Republic of France must for the application of a concrete directive, demand from the ministries that during examination of transferring texts that they compile a table of harmonisation between Directive provisions (article by article) and national transfer measures. Such practice is obligatory. This decision illustrates the acuteness and actuality of the problem of transferring European directives into national legislature of member states.

**Key words:** *transferring European directives, case of the Commission against Belgium (case C-543/17)*