

N° 250

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 février 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation pour l'Union européenne⁽¹⁾ sur l'amélioration des procédures de transposition des directives communautaires en droit français,

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, *vice-présidents* ; M. Hubert Durand-Chastel, *secrétaire* ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gilbert Chabroux, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Yann Gaillard, Emmanuel Hamel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES INITIATIVES.....	5
A) LE DIAGNOSTIC DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT	5
B) LES PROPOSITIONS DE LOI.....	7
C) LA CRÉATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL.....	9
II. LES RÉSULTATS.....	10
A) LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL.....	10
B) LA LETTRE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	13
CONCLUSION.....	15
ANNEXES.....	16
ANNEXE I.....	17
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL.....	17
L'AMÉLIORATION DES PROCEDURES DE TRANSPOSITION	18
ANNEXE II.....	27
LETTRE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ.....	27
AUX PRÉSIDENTS DES DÉLÉGATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE.....	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

A l'automne 2000, le Gouvernement a demandé au Parlement de l'habiliter à transposer, par voie d'ordonnances, une cinquantaine de directives communautaires, dont certaines de grande importance. Beaucoup de députés et de sénateurs ont découvert à cette occasion l'ampleur du retard français dans la transposition des textes communautaires et les graves conséquences de cette situation :

– la fragilisation de la position de la France dans les négociations communautaires, notre pays se situant à l'avant-dernier rang pour les mesures de transposition et détenant le triste record des procédures contentieuses pour non-transposition ou transposition insuffisante, avec le risque de se voir condamné au versement d'amendes ou d'astreintes ;

– une forte insécurité juridique, la jurisprudence développée par la Cour de justice reconnaissant un effet direct partiel aux directives communautaires lorsque le délai prévu pour leur transposition a été dépassé ;

– une atteinte à l'esprit communautaire, car la construction européenne repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres, qui ont pour l'essentiel la responsabilité de l'application du droit communautaire ;

– un mauvais « signal » vis-à-vis des pays candidats, de qui nous exigeons une reprise intégrale de l'acquis communautaire sans satisfaire nous-mêmes à cette exigence ;

– finalement, une atteinte au fonctionnement équilibré de notre démocratie, le recours aux ordonnances conduisant à la transposition de plusieurs dizaines de textes à caractère législatif sans les garanties qu'apporte l'examen parlementaire.

Les débats, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ont montré le profond malaise que suscitait la tentative de régler le problème en recourant aux ordonnances. Ils ont logiquement conduit à une interrogation sur les causes du retard français dans la transposition.

Il s'est avéré, tout d'abord, que contrairement à ce que suggérait le Gouvernement, **ce retard ne résultait pas principalement de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, car deux tiers des textes non transposés dans les délais avaient un caractère purement réglementaire et n'appelaient donc aucune intervention du Parlement.**

Ensuite, chacun a dû reconnaître que si, pour quelques textes, la non-transposition résultait de choix (ou de difficultés) politiques, le problème ne devait pas être placé sur un terrain partisan, tous les gouvernements qui se sont succédé au fil des ans ayant une part de responsabilité dans le phénomène. Celui-ci n'était pas nouveau, puisque certains textes européens attendaient depuis quelque vingt années une transposition complète.

Il fallait donc s'attacher à repérer plus précisément les causes des dysfonctionnements afin de leur porter remède. A défaut, le stock des textes à transposer était condamné à augmenter à nouveau.

Cette conclusion des débats du Sénat est encore confirmée par le dernier « *tableau d'affichage du marché intérieur* » publié en novembre 2001 par la Commission européenne. **La France – dix mois après l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation – reste, avec la Grèce, le pays dont le déficit de transposition est le plus important, et conserve de très loin la palme des procédures d'infraction.**

De tels résultats appellent, à l'évidence, non point des lois de circonstance, mais bien une amélioration durable des méthodes. Après avoir rappelé les initiatives prises en ce sens, on en examinera les premiers résultats.

I. LES INITIATIVES

A) LE DIAGNOSTIC DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT

Dès la fin du débat sur la loi d'habilitation, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a publié un rapport (n° 182, 2000-2001) comportant une analyse des causes du déficit de transposition.

- Relevant que la cause principale de ce déficit est d'ordre administratif, le rapport observe que le dysfonctionnement administratif en cause a été repéré depuis longtemps, qu'il a été autrefois souligné par le Conseil d'Etat, et que pas moins de quatre circulaires du Premier ministre (une tous les quatre ans de 1986 à 1998 !) ont tenté d'y remédier.

La nature de ce dysfonctionnement est bien connue. D'une part, les **effets sur le droit interne des projets de directive ne sont pas pris en compte dans les négociations**. D'autre part, **la coordination interministérielle n'est pas suffisamment efficace**, de telle sorte que les désaccords entre administrations aboutissent à des blocages durables.

Or, les efforts pour améliorer cette situation sont restés lettre morte. La circulaire du 9 novembre 1998, dernière en date, précise qu'il est « *nécessaire en particulier de s'assurer, dès le début de la négociation, que les formulations ou définitions envisagées ne risquent pas de soulever des difficultés d'interprétation ou de créer des incohérences au regard des dispositions existantes en droit interne* ». Elle prévoit pour cela que chaque proposition de directive devra faire l'objet d'une **étude d'impact juridique** comprenant :

- la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d'adoption de la directive ;
- un avis sur le principe du texte, sous l'angle juridique et celui de la subsidiarité ;
- un tableau comparatif des dispositions communautaires et nationales ;
- si les informations nécessaires sont disponibles, une note de droit comparé.

La circulaire ajoute que cette étude d'impact juridique « *s'efforcera également d'identifier les difficultés que pourrait soulever la transposition en droit interne des dispositions de cette proposition de directive* ».

Enfin, le même texte prévoit que la transposition « *préparée, ainsi qu'il a été dit, dès le stade de la négociation, doit être entreprise aussitôt que la directive a été adoptée* », et souligne que « *les difficultés de nature juridique et administrative traditionnellement rencontrées dans cet exercice sont principalement dues à des interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes ainsi qu'à des hésitations ou des désaccords sur le rôle qui incombe à chaque ministère* ».

Il est prévu à cet égard que, dans le délai de trois mois, chaque ministère participant à la transposition élaborera « *un échéancier d'adoption des textes relevant de ses attributions accompagné, pour chacun de ces textes, d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions transposées* ».

Or, la délégation a été amenée à constater que, **plus de deux ans après la publication de cette circulaire, celle-ci n'avait pas reçu un commencement d'application**, aucune étude d'impact juridique, notamment, n'ayant été effectuée.

• A côté des causes administratives, le rapport de la délégation souligne que, dans plusieurs cas, le retard pris dans la transposition des directives doit être attribué au fait que **les gouvernements se sont constamment dérobés devant certains arbitrages rendus pourtant nécessaires par les compromis acceptés à Bruxelles**, et ont mis en avant un prétendu encombrement de l'ordre du jour des assemblées pour éviter d'avoir à prendre leurs responsabilités. Et le rapport énumérait les cas les plus criants :

« *Qui nous fera croire que c'est l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées qui a empêché de transposer la directive « Natura 2000 », alors que chacun sait que ce sont les protestations que suscitait le projet de créer un réseau européen écologique qui ont incité à geler l'application de cette directive ?*

« *Qui nous fera croire que c'est la durée des débats parlementaires qui a empêché de transposer plus tôt la directive de 1976 sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes qui autorise celles-ci à travailler la nuit alors que chacun sait que c'est la peur de mécontenter la CGT et FO qui a fait reculer le Gouvernement ?*

« *Qui nous fera croire que c'est la charge de travail du Parlement qui a retardé la transposition des directives ouvrant le marché de l'électricité ou du gaz à la concurrence ?* ».

B) LES PROPOSITIONS DE LOI

Le débat engagé par le rapport de la délégation s'est prolongé par la discussion par le Sénat, le 14 juin 2001, de deux propositions de loi qui abordent chacune un des deux volets du dysfonctionnement observé.

- La première proposition de loi complète l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue de permettre un contrôle du Parlement sur la transposition des directives communautaires. **Elle a été adoptée à l'unanimité par le Sénat.**

Cette proposition de loi repose sur l'idée que la circulaire du 9 novembre 1998 définit les réponses adéquates aux difficultés d'ordre administratif qui sont la cause de la plupart des retards de transposition, et que l'objectif à poursuivre doit donc être de faire en sorte que le Gouvernement mette effectivement en œuvre les obligations qu'il s'est lui-même imposées.

Pour cela, il est prévu de reprendre dans un texte législatif les principales dispositions de la circulaire, c'est-à-dire la nécessité de procéder à une **étude d'impact juridique** sur toute proposition de directive, et de tenir un **échancier d'adoption des textes législatifs** nécessaires à la transposition des directives communautaires définitivement adoptées. Pour pouvoir donner à ces dispositions une valeur d'obligation légale, et pour permettre au Parlement de mieux exercer son contrôle, le texte prévoit de rendre les délégations pour l'Union européenne de chaque assemblée destinataires des études d'impact juridique et des échanciers d'adoption.

Le texte de la proposition de loi, telle qu'elle a été adoptée par le Sénat, est le suivant :

Article unique

Après le deuxième alinéa du IV de l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Sur tout projet ou proposition d'acte des Communautés européennes ou de l'Union européenne ayant une incidence sur des dispositions de nature législative, le gouvernement leur communique, dans le délai de deux mois à partir de la transmission de ce projet ou de cette proposition au Conseil de l'Union, une étude d'impact juridique. Cette étude comprend la liste des textes législatifs de droit interne dont l'élaboration ou la modification sera nécessaire en cas d'adoption du texte, un avis sur le principe du texte sous l'angle juridique et celui de la subsidiarité ainsi qu'un tableau comparatif des dispositions communautaires et nationales. Elle est adaptée au vu des évolutions qu'est susceptible de connaître la proposition ou le projet.

« Dans les trois mois suivant la notification d'une directive, le Gouvernement leur communique un échéancier d'adoption des textes législatifs permettant sa transposition en droit interne. »

• La seconde proposition de loi qu'a adoptée le Sénat – sans opposition – est une proposition de loi constitutionnelle, dont le texte est le suivant :

Article unique

L'article 48 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une séance par mois est réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales. L'ordre du jour de cette séance est fixé par le gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée. »

Un tel dispositif préserve les attributions du Gouvernement, qui demeure libre de choisir les projets de loi de transposition qu'il entend inscrire à l'ordre du jour des assemblées. Néanmoins, dès lors qu'une séance par mois ne pourra être consacrée qu'à la transposition de directives ou à l'autorisation de ratification de conventions, le Gouvernement aura tout intérêt à l'utiliser pleinement et ne pourra, en tout état de cause, se prévaloir de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées pour repousser sans cesse l'inscription à l'ordre du jour des textes de transposition.

Si le Gouvernement n'utilisait pas la séance mensuelle réservée, chaque assemblée pourrait alors décider d'inscrire des projets ou propositions de loi de transposition de directives ou des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales, comme le Sénat l'a fait dans le passé pour la directive « Natura 2000 ».

C) LA CRÉATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL

Bien qu'il ne se soit pas rallié aux solutions proposées par le Sénat, le Gouvernement a reconnu que les préoccupations exprimées par notre assemblée étaient légitimes.

Souhaitant que ces questions fassent l'objet d'un examen serein, dégagé de toute préoccupation partisane, il a provoqué la création d'un groupe de travail composé de fonctionnaires relevant de l'exécutif et de fonctionnaires relevant de chacune des deux assemblées.

Le groupe de travail a tenu sa première réunion le 29 juin 2001 – deux semaines après les délibérations du Sénat – et terminé ses travaux le 8 octobre.

II. LES RÉSULTATS

A) LE RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

Le rapport (voir annexe I) dégage, d'une part, les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif administratif, et, d'autre part, celles susceptibles d'être apportées au dispositif législatif.

1. Le niveau administratif

Le groupe a tout d'abord examiné les améliorations susceptibles d'être apportées **au niveau du dispositif administratif**, en distinguant le stade des négociations communautaires et celui de la transposition.

- Pour ce qui est du **stade des négociations communautaires**, il suggère que, au moins **pour les propositions de textes transmises aux assemblées au titre de l'article 88-4 de la Constitution, une fiche d'impact simplifiée soit réalisée par le ou les ministères chefs de file**. Il ne s'agirait que d'une première étude destinée à aider à la négociation et qui ne devrait pas être perçue comme de nature à engager le ministère concerné.

Le groupe a également examiné la possibilité que, à la demande des délégations des assemblées, pour les propositions qui retiennent leur attention, l'envoi de la fiche d'impact simplifiée soit complétée, dans un délai de un mois, par **l'envoi d'un avis du SGCI portant sur les textes de droit interne concernés, les difficultés posées par le texte et les premiers éléments de la position française**. Cette analyse demeurerait nécessairement, compte tenu des délais imposés, une première réaction et devrait être considérée comme telle, mais elle permettrait d'éclairer plus complètement les assemblées, à propos des textes qui retiennent leur attention, sur les enjeux et sur les positions françaises.

Enfin, le groupe a examiné la question de l'évolution des textes en cours de négociation. Il a relevé que les délégations des assemblées souffraient d'un manque d'information à cet égard. Si l'idée d'envoyer des fiches actualisées au fur et à mesure de la négociation a été écartée, du fait de sa lourdeur, il a estimé qu'il pourrait être utile de prévoir **une diffusion spécifique au président de chaque délégation des télégrammes diplomatiques relatifs aux négociations portant sur les textes adressés aux assemblées au titre de l'article 88-4**.

• Pour ce qui est du **stade de la transposition**, le groupe a d'abord noté que, en application de l'engagement pris par le ministre délégué aux Affaires européennes lors des débats parlementaires, **le SGCI adressait désormais, tous les deux mois, aux délégations pour l'Union européenne des deux assemblées, la liste des nouvelles directives publiées avec leur date de transposition ainsi que, en annexe, les directives elles-mêmes.** Il est à noter que cette transmission concerne la totalité des directives (ou décisions-cadres) adoptées au niveau de l'Union et ne se limite pas à celles qui impliquent, pour leur transposition, des mesures de nature législative.

En outre, le groupe a suggéré d'**assurer une diffusion plus large du tableau récapitulatif de l'état des transpositions, tenu à jour par le SGCI, qui ne bénéficie, à l'heure actuelle, que d'une diffusion interne à l'administration.** Ce tableau pourrait être adressé, selon un rythme trimestriel, au Conseil d'Etat et aux assemblées afin de leur permettre, d'une part, d'exercer un suivi de l'activité de transposition et, d'autre part, de mieux prendre en compte, dans le cadre de leurs travaux d'examen des projets de texte de droit interne, les directives non encore transposées qui présentent un lien de connexité avec le texte examiné.

2. Le niveau législatif

De caractère technique, sans légitimité politique propre, le groupe s'est naturellement borné à examiner les différentes solutions envisageables en mettant en relief, pour chaque formule, à la fois les avantages et les inconvénients attendus ainsi que les implications de leur traduction juridique.

Il a analysé sous cet angle les différentes formes qu'est susceptible de revêtir l'acte assurant la transposition d'une directive lorsqu'elle implique l'intervention du législateur et a recensé quatre modes possibles :

- les lois qui procèdent à la transposition d'une directive mais dont ce n'est pas l'objet principal ;
- les lois dont la transposition est l'objet principal, voire exclusif ;
- les lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire, dites « *DDAC* » ; il s'agit de lois transposant un nombre élevé de directives qui n'ont pas forcément de liens entre elles, mais qui relèvent de la compétence d'un même ministère ;
- les ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur la possibilité de recourir aux procédures dérogatoires existantes, et sur l'opportunité d'en créer de nouvelles.

- Alors que les lois dont la transposition n'est pas l'objet principal et les lois dont l'objet exclusif est la transposition d'une directive apparaissent à tous comme les modes normaux de transposition, le recours le plus large possible à ces formules paraît entravé par **l'insuffisance de l'information** sur les directives à transposer, et **l'articulation limitée**, sur le plan parlementaire, entre l'examen « *en amont* » des textes européens dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution et l'examen de ces mêmes textes « *en aval* » lors de leur transposition.

Sur le premier point, le groupe a noté que la diffusion plus large du tableau recensant les directives à transposer, notamment auprès du Conseil d'Etat et des assemblées elles-mêmes devrait désormais favoriser une meilleure insertion des travaux de transposition dans la programmation générale des travaux du Gouvernement et du Parlement. Ainsi, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, le rapporteur serait en mesure, lors de l'examen d'un projet de loi, de vérifier qu'aucune directive connexe ne se trouve en instance de transposition et, s'il en existe, de proposer de joindre sa transposition au texte en cause.

Sur le second point, le groupe a remarqué en particulier qu'une solution pourrait être de favoriser des contacts avant le dépôt du projet de loi de transposition entre les représentants de l'exécutif (cabinets et, le cas échéant, services concernés) et les parlementaires ayant une bonne connaissance des sujets en cause, notamment dans la mesure où ils auraient suivi la négociation de la directive dans le cadre de l'article 88-4, afin de faciliter, grâce à un dialogue précoce, la transposition des directives les plus difficiles. Il est apparu toutefois que l'initiative de tels contacts devait revenir à l'exécutif.

- Par ailleurs, le groupe a estimé qu'il convenait de dresser **un bilan nuancé des DDAC**. En effet, même si le recours à ce type de véhicule législatif ne doit intervenir que s'il n'a pas été possible de procéder à la transposition par d'autres moyens, il n'en demeure pas moins que les projets de lois DDAC permettent d'assurer, à l'occasion d'une même procédure parlementaire, la transposition de plusieurs directives, tout en respectant les droits du Parlement, notamment le droit d'amendement.

Le groupe a donc conclu que **le recours aux DDAC, sans être encouragé, ne devait pas être exclu, surtout pour assurer la transposition de directives essentiellement techniques ou, tout au moins, à faible enjeu politique et qui ne pouvaient s'inscrire dans le cadre d'une loi en cours d'élaboration ni être l'objet exclusif d'une loi de transposition**. Toutefois, cette procédure devait clairement apparaître comme subsidiaire par rapport aux procédures classiques.

- Quant au recours aux ordonnances, le groupe a relevé de manière unanime que, s'il ne saurait être exclu par principe, il devrait revêtir un caractère exceptionnel, justifié par des considérations d'urgence et par l'impossibilité d'assurer une transposition dans des conditions satisfaisantes par les autres modes examinés. En outre, il devrait être précédé d'une consultation avec les parlementaires visant à déterminer la liste des directives susceptibles de faire l'objet de l'habilitation, étant entendu que seules les directives à caractère technique et sans enjeu politique pourraient être concernées. Le groupe a, de plus, estimé que les projets de loi de ratification devraient, lorsque les assemblées en font la demande, être inscrits par le Gouvernement à l'ordre du jour des assemblées.

- Enfin, au sujet du **recours éventuel à des procédures simplifiées**, le groupe a estimé que les procédures d'adoption simplifiée telles que prévues dans le règlement de l'Assemblée nationale ne permettraient pas, compte tenu de leurs limites, d'assurer l'adoption plus rapide des lois de transposition. Il a relevé que la mise en place de procédures simplifiées permettant une réelle accélération du vote des lois de transposition nécessiterait une révision constitutionnelle.

De plus, le groupe a considéré que **la mise en place d'une procédure d'adoption simplifiée pour l'adoption des lois de transposition se heurterait à la difficulté de donner une définition satisfaisante de la notion de loi de transposition.**

Concernant la proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat, le groupe a considéré que ce dispositif présenterait d'indiscutables avantages sans porter atteinte à l'équilibre des institutions, mais certains de ses membres ont estimé que le rythme d'une séance par mois pourrait se révéler excessif.

B) LA LETTRE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Dans une lettre adressée, le 24 janvier 2002, aux présidents des délégations pour l'Union européenne (voir annexe II), M. Pierre Moscovici a indiqué que, prenant en compte les conclusions du groupe de travail, il allait veiller à la « *mise en application rapide* » de trois mesures :

– **chaque texte transmis aux Assemblées au titre de l'article 88-4 sera systématiquement complété, dans un délai de trois semaines, par une fiche d'impact simplifiée**, élaborée par le ministre chef de file, précisant l'objet de la

proposition d'acte et mentionnant les textes de droit interne concernés en première analyse ;

– **une diffusion spécifique au président de chacune des délégations des assemblées des télégrammes diplomatiques rendant compte des négociations relatives aux textes transmis au titre du 88-4** sera désormais assurée ;

– **le tableau récapitulatif de l'état des transpositions**, élaboré au sein du SGCI, **sera communiqué chaque trimestre au Conseil d'Etat et aux assemblées**. Outre les informations sur l'état des transpositions, ce tableau mentionnera également les procédures en manquement éventuellement engagées par la Commission devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Le ministre rappelle, par ailleurs, les nouvelles dispositions mises en place en juin 2001 : transmission aux assemblées, tous les deux mois, des nouvelles directives communautaires nécessitant une transposition, possibilité offerte aux deux délégations d'adresser des observations au Gouvernement sur les difficultés éventuelles que certaines transpositions pourraient présenter, organisation d'une réunion annuelle de suivi de cette nouvelle procédure pour faire le point sur l'état des travaux de transpositions.

CONCLUSION

Les engagements pris par le ministre répondent assez largement aux préoccupations qui avaient guidé le Sénat dans l'adoption de la première proposition de loi.

L'information des assemblées sur la situation en matière de transposition est substantiellement améliorée et la rédaction systématique d'une fiche d'impact simplifiée devrait contribuer à sensibiliser l'exécutif comme le Parlement aux problèmes éventuels de transposition.

En revanche, la garantie d'inscription à l'ordre du jour des textes à transposer n'est nullement apportée et **la proposition de loi constitutionnelle adoptée à cet effet par le Sénat garde toute sa valeur**. A cet égard, il convient de noter que, contrairement aux doutes exprimés par certains membres du groupe de travail, **le rythme d'une séance par mois n'a rien d'excessif**, compte tenu du fait que, dans le texte adopté par le Sénat, cette séance serait consacrée non seulement à la transposition des directives communautaires, mais encore aux textes autorisant la ratification des conventions internationales. Or, les délais pour la ratification des conventions internationales sont, eux aussi, préoccupants, avec un nombre important de textes en instance.

Ainsi, **grâce au dialogue qui s'est instauré entre le Gouvernement et les assemblées, des progrès ont déjà été accomplis ; d'autres, plus significatifs, devraient l'être avec l'entrée en vigueur, dans les semaines qui viennent, des mesures qui ont été annoncées par le ministre ; toutefois, il me semble qu'il demeure encore une amélioration à effectuer sur laquelle il nous faudra sans doute revenir en temps utile.**

*

La délégation a examiné ce rapport le 13 février 2002 et en a autorisé, à l'unanimité, la publication.

ANNEXES

ANNEXE I
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

L'AMÉLIORATION DES PROCEDURES DE TRANSPOSITION DES NORMES COMMUNAUTAIRES EN DROIT FRANÇAIS

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

(8 octobre 2001)

Lors de sa première séance, le groupe a vérifié l'accord de ses membres sur le cadre de sa mission. L'unanimité du groupe a pu être constatée sur les points suivants :

- son champ de réflexion est l'amélioration des mécanismes de transpositions des directives et des autres mesures communautaires tant en ce qui concerne le dispositif administratif que législatif : ainsi la réflexion portera sur l'amélioration des procédures mises en place par la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998 mais aussi sur toute modification de nature législative voire constitutionnelle pertinente ;

- le groupe, dans la mesure où il présente un caractère technique sans légitimité politique propre, considère son rôle comme se bornant à examiner les différentes solutions envisageables en mettant en relief, pour chaque proposition, à la fois les avantages et les inconvénients attendus ainsi que les implications de leur traduction juridique.

1. LES AMÉLIORATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE APPORTÉES AU DISPOSITIF ADMINISTRATIF

Le groupe a examiné les améliorations susceptibles d'être apportées, au niveau du dispositif administratif, aux mécanismes de transposition des directives.

a) au stade de la transposition

Le groupe a d'abord noté que, en application de l'engagement pris par le Ministre délégué aux Affaires européennes, le SGCI adresse, tous les deux mois, aux délégations, la liste des directives publiées avec leur date de transposition ainsi que, en annexe, les directives elles-mêmes. Cette innovation est jugée utile par le groupe, notamment afin d'assurer une information formelle des assemblées de l'adoption d'un acte au niveau communautaire et, par voie de

conséquence, de l'ouverture d'un mécanisme de transposition. Il est à noter que cette transmission concerne la totalité des directives (ou décisions cadres) adoptées au niveau communautaire, sans distinguer celles qui impliquent, pour leur transposition, des mesures de nature législative, des autres.

En outre, le groupe juge utile d'assurer une diffusion plus large du tableau récapitulatif de l'état des transpositions, tenu à jour par le SGCI et qui ne bénéficie, à l'heure actuelle, que d'une diffusion interne à l'administration. Ce tableau pourrait être adressé, selon un rythme trimestriel, au Conseil d'Etat et aux assemblées afin de leur permettre, d'une part d'exercer un suivi de l'activité de transposition et, d'autre part, de mieux prendre en compte, dans le cadre de leurs travaux d'examen des projets de texte, de l'existence de directives non encore transposées et présentant un lien de connexité avec le texte examiné. Le groupe convient que le tableau adressé aux assemblées pourra ne pas contenir la totalité des informations contenues dans le tableau adressé aux administrations, certaines informations relatives aux difficultés interministérielles rencontrées à l'occasion de la transposition de telle ou telle directive relevant du travail préparatoire interne à l'exécutif. En revanche, à la demande expresse des représentants des assemblées, il est convenu que le tableau récapitulera la totalité des directives à transposer et ne sera pas limité aux directives impliquant l'intervention du législateur.

Par ailleurs, le groupe s'est interrogé sur l'opportunité de désigner, pour chaque directive, dans le ministère chef de file, un fonctionnaire responsable de sa transposition afin de donner au SGCI, au SGG, aux autres ministères un interlocuteur unique. Si cette piste apparaît séduisante, elle risque d'être difficile à mettre en œuvre en pratique. Aussi le groupe estime que ce rôle centralisateur devrait être dévolu, dans les ministères qui en sont dotés, à la direction des affaires juridiques.

En revanche, le groupe considère que l'inscription d'une communication semestrielle en Conseil des ministres sur l'état des transpositions apparaît peu réaliste, compte tenu de la nature des communications en partie C.

b) au stade de l'élaboration de la norme communautaire elle-même

Le groupe a estimé qu'il n'était pas possible de réfléchir à l'amélioration des processus de transposition des normes communautaires sans examiner la question de l'élaboration de la norme communautaire elle-même. En effet, force est de constater que, dans un grand nombre de cas, les difficultés rencontrées au stade de la transposition résultent de la complexité de la norme à

transposer ou d'une insertion problématique au sein de l'ordre juridique français. Le Premier Ministre en avait d'ailleurs tiré un certain nombre de conséquences dans la circulaire de novembre 1998, notamment en demandant la réalisation systématique, dès le début de la négociation, de fiches d'impact juridique, susceptibles d'être actualisées, en tant que de besoin, en cours de négociation.

Le groupe a constaté, néanmoins, qu'il s'agissait d'une question difficile, dépassant largement le seul problème de la transposition. Il s'est donc efforcé de faire des propositions pragmatiques, tout en constatant que leur mise en œuvre risquait de se heurter aux mêmes difficultés concrètes que celles qui entravent la bonne application de la circulaire de novembre 1998 (cf. le faible nombre de fiches d'impact effectivement réalisées).

Le groupe est d'avis que, au moins pour les propositions de textes communautaires transmis aux assemblées au titre de l'article 88-4 de la Constitution, une fiche d'impact simplifiée devrait être réalisée par le ou les ministères chefs de file. Il ne s'agira que d'une première étude destinée à aider à la négociation et qui ne devra pas être perçue comme de nature à engager le ministère concerné, afin d'éviter que, par mesure de précaution, aucune fiche ne soit réalisée. Cette fiche devrait comporter :

- une brève analyse de la proposition d'acte ;
- une liste des textes de droit interne concernés, en première analyse, par la proposition d'acte (en les joignant) ;
- les difficultés juridiques, administratives voire politiques que pose, en première analyse, la proposition.

Cette fiche devrait être réalisée très rapidement, afin de confirmer son caractère de « première réaction », c'est-à-dire dans un délai inférieur à un mois à compter de la transmission de la proposition de texte communautaire par le SGCI au ministère chef de file. A la réception de cette fiche, le SGCI en adressera une copie aux délégations aux affaires européennes des assemblées : cette transmission aura le mérite d'une part d'améliorer l'information des assemblées et, d'autre part, d'inclure cette fiche dans le cadre d'un processus d'information des assemblées en lui donnant un caractère plus obligatoire.

Le groupe s'est partagé sur la question du délai d'élaboration et de transmission de cette fiche aux assemblées : les représentants de ces dernières estimant que le délai devait être de 15 jours ; les représentants du SGCI notamment considérant qu'il n'était pas réaliste de prévoir un délai inférieur à un mois. Une voie moyenne correspondant à un délai de 3 semaines peut également être envisagée.

En tout état de cause, le système n'étant pas susceptible de présenter de moyen de contrainte comparable à ce qui existe s'agissant des fiches d'impact juridique à joindre aux projets de textes en droit interne ne reposera que sur la bonne volonté des acteurs concernés, au premier titre desquels les ministères. La transmission aux assemblées peut constituer une contrainte utile mais certainement pas suffisante. Un effort de persuasion devra également être mené auprès des ministères, afin notamment de démontrer l'utilité de ces fiches pour les négociateurs français et, à terme, pour le ministère concerné lui-même, responsable in fine de la transposition du texte qui aura été négocié.

Le groupe a également examiné la possibilité que, à la demande des délégations des assemblées, pour les propositions qui retiennent leur attention, l'envoi de la fiche d'impact simplifiée soit complétée, dans un délai de un mois, par l'envoi d'un avis du SGCI portant sur les textes de droit interne concernés, les difficultés posées par le texte et les premiers éléments de la position française. Cette analyse demeurerait nécessairement, compte tenu des délais imposés, une première réaction et devrait être considérée comme telle, mais elle permettrait d'éclairer plus complètement les assemblées, sur les textes qui retiennent leur attention, des enjeux et des positions françaises. Sur la base de l'année écoulée les délégations des assemblées ont relevé que le nombre de textes concernés s'élèverait à quarante. Il a estimé que cela était susceptible de représenter une charge de travail importante pour les ministères et le SGCI, déjà mobilisés, dans cette phase de la négociation par les contraintes communautaires. Il a néanmoins considéré que cette procédure était intéressante et pouvait être envisagée, à titre expérimental.

Le groupe a examiné la question de l'évolution des textes en cours de négociation. Il a relevé que les délégations des assemblées souffraient d'un manque d'information à cet égard. Si la piste d'envoi de fiches actualisées au fur et à mesure de la négociation a été écartée, du fait de sa lourdeur, le groupe a estimé qu'il pourrait être utile de prévoir une diffusion spécifique des télégrammes diplomatiques relatifs aux négociations portant sur des textes adressés aux assemblées au titre de l'article 88-4 au président de chaque délégation.

Enfin, le groupe s'est interrogé sur le point de savoir si l'on ne pourrait pas envisager, pour certains textes présentant un caractère particulièrement important, d'associer un député et/ou un sénateur, au stade de la négociation, notamment en le tenant informé de leurs évolutions et en lui permettant ainsi d'y réagir et de provoquer les réactions de son assemblée. Toutefois, une telle évolution poserait un certain nombre de difficultés pratiques et juridiques et relève d'un choix éminemment politique. Surtout, le groupe a estimé qu'il se

trouvait, sur un tel sujet, aux limites de son exercice relatif à l'amélioration de la transposition.

2. LES AMÉLIORATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE APPORTÉES AU DISPOSITIF LÉGISLATIF

Le groupe a examiné les différentes formes qu'est susceptible de revêtir l'acte assurant la transposition d'une directive lorsqu'elle implique l'intervention du législateur.

Le groupe a considéré que l'on pouvait recenser 4 modes possibles, dont il a examiné les avantages et les inconvénients :

- les lois qui procèdent à la transposition d'une directive mais dont ce n'est pas l'objet principal ;
- les lois dont la transposition est l'objet principal voire exclusif
- les lois dites « DDAC », c'est-à-dire transposant un nombre élevé de directives sans lien entre elles sauf celui de relever de la compétence d'un même ministère ;
- les ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Par ailleurs, le groupe s'est interrogé sur la possibilité de recourir aux procédures dérogatoires existantes, notamment celles relatives à l'urgence, et à l'opportunité d'en créer de nouvelles, propres ou non à la transposition.

a) les lois dont la transposition n'est pas l'objet principal

Le groupe estime que ce mode de transposition, fréquemment utilisé jusqu'en 1995, devrait, sinon redevenir le mode normal de transposition, du moins être davantage exploité. En effet, il permet de tirer parti des projets de loi prévus à l'ordre du jour pour assurer la transposition de directives connexes, par leur sujet, à l'objet principal du texte et, de la sorte, de banaliser l'exercice de transposition en l'insérant dans des exercices législatifs classiques, tout en profitant de la priorité politique accordée à tel ou tel texte pour accélérer la transposition de directives connexes.

La diffusion plus large du tableau recensant les directives à transposer, notamment auprès du Conseil d'Etat et des assemblées elles-mêmes favoriserait une meilleure insertion des travaux de transposition dans la programmation générale des travaux du Gouvernement et du Parlement. Ainsi, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, le rapporteur serait en mesure, lors de l'examen d'un projet de loi, de vérifier qu'aucune directive connexe ne se trouve en

instance de transposition et, s'il en existe, proposer de joindre sa transposition au texte en cause.

b) les lois dont l'objet exclusif est la transposition d'une directive

A l'instar de la procédure précédente, le groupe considère que le véhicule législatif consistant en une loi dont l'objet exclusif est la transposition d'une directive, ainsi que des adaptations législatives directement liées à cette transposition, devrait demeurer la norme en matière de transposition, dans la mesure où elle relève de la procédure législative normale. Toutefois, le groupe est conscient que ce mode de transposition est adapté aux directives qui, par leur importance, leur complexité ou leur enjeu politique, justifient qu'une loi soit consacrée à leur transposition, ce qui n'est pas le cas de toutes les directives appelant l'intervention du législateur pour leur transposition.

Le groupe s'est interrogé sur les moyens de faciliter le recours à ce mode de transposition et d'en améliorer l'efficacité.

Une première piste serait que la transposition d'une directive soit suivie, autant que possible, par le même parlementaire que celui ayant examiné le texte au cours de sa négociation dans le cadre de la procédure prévue par l'article 88-4 de la Constitution. Toutefois, le groupe estime qu'il convient de faire preuve de prudence sur ce point et éviter, naturellement, tout caractère systématique à cette suggestion.

Une deuxième piste pourrait être de faciliter des contacts en amont du dépôt du projet de loi entre les représentants de l'exécutif (cabinets et, le cas échéant, services concernés) et les parlementaires ayant une bonne connaissance des sujets en cause, notamment dans la mesure où ils auraient suivi la négociation de la directive dans le cadre de l'article 88-4, afin de faciliter, grâce à un dialogue précoce, la transposition des directives les plus difficiles. Le groupe estime que l'efficacité de tels contacts suppose qu'il appartient à l'exécutif d'en prendre l'initiative. Il considère que cette solution pourrait être très utile pour faciliter la transposition des directives les plus compliquées ou les plus délicates.

Enfin, le groupe s'est interrogé sur la possibilité de favoriser l'association d'un parlementaire lors des travaux de préparation du projet de loi de transposition, afin de favoriser l'association de membres des assemblées le plus en amont possible. Il a toutefois relevé qu'une telle formule se heurterait à plusieurs difficultés et ne pourrait s'envisager, dans l'état actuel des textes, qu'à travers la procédure des parlementaires en mission, ce qui paraît peu adapté à

une simple association au travail de préparation du projet de transposition, sauf cas exceptionnel.

c) les projets de loi portant DDAC

Le groupe s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir cette procédure, à l'heure où l'on s'efforce, avec plus ou moins de bonheur, de réduire le recours à ces mécanismes de « lois balais », dont les inconvénients sont connus.

Le groupe a néanmoins estimé que le DDAC, quels que puissent être ses inconvénients, demeurerait un instrument utile, notamment pour la transposition de directives techniques, même s'il ne fallait pas le considérer comme le mode normal de transposition.

En effet, le groupe a estimé qu'il convenait de dresser un bilan nuancé des DDAC. En effet, même si le recours à ce type de véhicule législatif n'est pas souhaitable en soi et ne doit intervenir que s'il n'a pas été possible de procéder à la transposition par les deux précédents moyens examinés, il n'en demeure pas moins que les projets de lois DDAC permettent d'assurer, à l'occasion d'une même procédure parlementaire, la transposition de plusieurs directives, tout en respectant les droits du Parlement, notamment le droit d'amendements.

Le groupe est donc d'avis que le recours au DDAC, sans être encouragé, ne doit donc pas être exclu, surtout pour assurer la transposition de directives essentiellement techniques ou, tout au moins, à faible enjeu politique et qui ne peuvent s'inscrire pas dans le cadre d'une loi en cours d'élaboration ni être l'objet exclusif d'une loi de transposition. Toutefois, cette procédure doit clairement apparaître comme subsidiaire par rapport aux procédures classiques. En tout état de cause, il convient d'éviter que ces textes ne présentent un caractère trop hétérogène, notamment en veillant à ce qu'ils regroupent au maximum les directives relevant de la compétence d'un même département ministériel.

d) les ordonnances de l'article 38 de la Constitution

Le groupe s'est partagé sur l'opportunité de recourir, à l'instar de ce qui a été fait avec la loi du 4 janvier 2000, à la procédure de la transposition par ordonnances. Si les représentants de l'exécutif ont estimé, s'agissant des directives techniques et à faible enjeu politique, qu'il ne fallait pas s'interdire de recourir à cette procédure, voire lui donner une priorité par rapport à la formule des DDAC, les représentants des assemblées ont soutenu qu'elle ne devait être envisagée qu'en dernière solution et dans des circonstances exceptionnelles.

En conclusion, le groupe a relevé de manière unanime que le recours aux ordonnances, s'il ne saurait être exclu par principe, devrait revêtir un caractère exceptionnel, justifié par des considérations d'urgence et par l'impossibilité d'assurer une transposition dans des conditions satisfaisantes par les autres modes examinés. En outre, il devrait être précédé d'une consultation avec les parlementaires visant à déterminer la liste des directives susceptibles de faire l'objet de l'habilitation, étant entendu que seules les directives à caractère technique et sans enjeu politique pourraient être concernées. Enfin, les projets de loi de ratification devraient, lorsque les assemblées en font la demande, être inscrites par le Gouvernement à l'ordre du jour parlementaire.

e) le recours aux procédures simplifiées

Le groupe a estimé que les procédures d'adoption simplifiée telles que prévues dans le règlement de l'Assemblée nationale ne permettraient pas, compte tenu de leurs limites, d'assurer l'adoption plus rapide des lois de transposition. Il a relevé que la mise en place de procédures simplifiées permettant une réelle accélération du vote des lois de transposition nécessiterait une révision constitutionnelle.

Le groupe s'est également penché sur la proposition de loi constitutionnelle adoptée au mois de juin par le Sénat qui prévoit la tenue d'une séance par mois consacrée à l'examen des lois de transposition et des lois d'autorisation de ratification ou d'approbation d'un traité ou d'un accord international. D'un point de vue technique, le seul qui relève de sa compétence, le groupe a relevé que cette proposition présentait un certain nombre d'avantages : sans porter atteinte à la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour ni créer une procédure parlementaire spécifique pour les lois de transposition, elle permettrait en effet d'assurer un travail régulier de transposition, ce qui devrait en outre éviter tout recours aux ordonnances. Toutefois, il a relevé qu'elle comportait également un certain nombre d'inconvénients : elle peut apparaître disproportionnée au regard de son objet et, sur un plan plus technique, le rythme d'une séance par mois peut paraître excessif : un rythme trimestriel par exemple serait sans doute mieux adapté.

Le groupe relève en conclusion que le Gouvernement, dans le cadre de la fixation de l'ordre du jour prioritaire, pourrait prévoir de réserver de manière systématique une séance par trimestre à l'examen des projets de loi de transposition (ou autorisant la ratification d'une convention internationale) sans qu'il soit besoin de réviser la Constitution. Il considère qu'un effort de ce type serait utile.

Enfin, le groupe a considéré que la mise en place d'une procédure d'adoption simplifiée pour l'adoption des lois de transposition, n'était pas pertinente au regard de l'objectif visé, sans parler de la nécessaire révision constitutionnelle qu'elle impliquerait. En effet, l'on se heurterait à la difficulté de donner une définition satisfaisante de la notion de loi de transposition, et l'on prendrait le risque d'ouvrir un débat constitutionnel beaucoup plus large. En tout état de cause, le groupe a considéré qu'il ne lui appartenait d'approfondir sa réflexion sur ce point sans outrepasser sa compétence. Au demeurant, il considère que des améliorations importantes peuvent déjà être apportées aux procédures en cause sans passer nécessairement par une révision de la Constitution.

*

Composition du groupe de travail

Le groupe de travail était composé de :

M. Fabien Raynaud, conseiller juridique du SGCI ;
M. Jean Laporte, directeur des affaires européennes au Sénat,
M. Jean-Pierre Bloch, chef de division des affaires européennes à l'Assemblée nationale,
M. Nicolas Boulouis, maître des requêtes au Conseil d'Etat,
M. Alain Barthez, conseiller au SGG,
Mme Elise Launay, rédacteur au ministère des affaires étrangères (DCE),
Mme Juliette Clavière, chef du secteur Parlements au SGCI.

Réunions du groupe de travail

Le groupe, qui s'est réuni la première fois, au SGCI, le 14 juin, a tenu 4 réunions de travail :

le 29 juin au SGCI,
le 4 juillet au SGCI,
le 10 septembre au Sénat,
le 8 octobre à l'Assemblée nationale.

Il a établi un compte-rendu de chacune de ses séances.

ANNEXE II

LETTRE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ

AUX PRÉSIDENTS DES DÉLÉGATIONS POUR L'UNION EUROPÉENNE

*Ministère
des
Affaires Etrangères*
*Le Ministre Délégué
Chargé des Affaires Européennes*
CAB/SE/impl/N° 9764

République Française

Paris, le 24 JAN. 2002

Ch Monsieur le Président,

Le Gouvernement, dans le cadre de l'amélioration des procédures de transpositions de directives communautaires, a souhaité mettre en place, en juin dernier, un groupe de travail chargé d'élaborer un certain nombre de propositions.

A l'occasion de la remise du rapport de ce groupe de travail, à l'élaboration duquel vous avez été associé ainsi que votre homologue de l'Assemblée nationale, le Président Alain BARRAU, une réunion s'est tenue, sous la présidence du Secrétaire général du SGCI, le 7 décembre dernier, pour faire le point sur les différentes propositions formulées et déterminer les dispositions administratives qui pourraient, d'ores et déjà, faire l'objet d'une mise en oeuvre à court terme.

A la suite des travaux du groupe de travail que nous étions convenus de mettre en place, sous l'égide du SGCI, afin d'examiner les moyens d'améliorer l'efficacité des procédures de transposition des directives communautaires, je souhaite vous confirmer, au nom du Gouvernement, la mise en application rapide des mesures suivantes.

1) Au stade de l'élaboration de la norme communautaire

Chaque texte transmis aux Assemblées au titre de l'article 88-4 sera systématiquement complété par une fiche d'impact simplifiée, élaborée par le ministère chef de file, précisant l'objet de la proposition d'acte et mentionnant les textes de droit interne concernés en première analyse.

.../

Monsieur Hubert HAENEL
Président de la Délégation pour
l'Union européenne du Sénat
SENAT
15, rue de Vaugirard

75006 PARIS

Le délai de transmission de cette fiche pourrait être fixé à 3 semaines à compter de la saisine du ministère compétent par les soins du SGCI.

Par ailleurs, sera mise en place une diffusion spécifique au président de chacune des Délégations des Assemblées des télégrammes diplomatiques rendant compte des négociations relatives aux textes transmis au titre du 88-4.

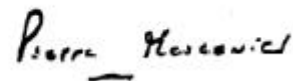
2) Au stade de la transposition

Le tableau récapitulatif de l'état des transpositions, élaboré au sein du SGCI, sera communiqué chaque trimestre au Conseil d'Etat et aux Assemblées. Outre les informations sur l'état des transpositions, ce tableau mentionnera également les procédures en manquement éventuellement engagées par la Commission devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Ces mesures ne paraissant pas nécessiter une modification formelle de la circulaire de novembre 1998 pourront être mise en oeuvre très rapidement. Complétant les dispositions déjà mises en place depuis le mois de juin 2001 (transmission aux Assemblées, tous les deux mois, des nouvelles directives communautaires nécessitant une transposition, possibilité offerte aux deux Délégations d'adresser des observations au Gouvernement sur les difficultés éventuelles que certaines transpositions pourraient présenter, organisation d'une réunion annuelle de suivi de cette nouvelle procédure pour faire le point sur l'état des travaux de transpositions), je ne doute pas que ces nouvelles mesures contribueront à améliorer de manière significative les conditions d'examen et de transposition des normes européennes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Cordialement,



Pierre MOSCOVICI