

N° 2781

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2000.

PROPOSITION DE LOI

complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue d'améliorer le contrôle du Parlement sur la transposition des normes européennes dans la législation française.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTÉE

MM. ALAIN BARRAU, JEAN-MARC AYRAULT

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Députés.

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Maurice Adevah-Poeuf, Stéphane Alaize, Damien Alary, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Baeumler, Jean-Pierre Balduyck, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Alain Barrau, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean -Claude Beauchaud, Mme Yvette Benayoun-Nakache, MM. Henri Bertholet, Eric Besson, Jean-Louis Bianco, André Billardon, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Marie Bockel, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, André Borel, Jean-Michel Boucheron, Jean-Claude Boulard, Didier Boulaud, Pierre Bourguignon, Christian Bourquin, Mme Danielle Bousquet, MM. Jean-Pierre Braine, Pierre Brana, Jean-Paul Bret, Mme Nicole Bricq, MM. François Brottes, Vincent Burroni, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, André Capet, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Yves Cautlet, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Guy-Michel Chauveau, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Didier Chouat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Jean Codognès, Pierre Cohen, François Colcombet, Mme Monique Collange, MM. François Cuillandre, Jacky Darne, Michel Dasseux, Yves Dauge, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Philippe Decaudin, Marcel Dehoux, Jean Delobel, François Deluga, Jean-Jacques Denis, Mme Monique Denise, MM. Bernard Derosier, Claude Desbons, Michel Destot, Paul Dhaille, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Mme Brigitte Douay, MM. Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, Jean-Louis Dumont, Mme Laurence Dumont, MM. Dominique Dupilet, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Jean-Paul Durieux, Philippe Duron, Henri Emmanuelli, Jean Espilondo, Michel Etievant, Claude Evin, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Mme Nicole Feidt, MM. Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Jacques Floch, Pierre Forgues, Raymond Forni, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Georges Frêche, Michel Fromet, Gérard Fuchs, Robert Gaïa, Yann Galut, Roland Garrigues, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. André Godin, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Gérard Gouzes, Bernard Grasset, Michel Grégoire, Mmes Odette Grzegorzulka, Paulette Guinchart-Kunstler, MM. Jacques Guyard, Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Edmond Hervé, Jacques Heuclin, François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Claude Jacquot, Serge Janquin, Jacky Jaulneau, Patrick Jeanne, Armand Jung, Jean-Noël Kerdraon, Bertrand Kern, Jean-Pierre Kucheida, André Labarrère, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Claude Lanfranca, Jean Launay, Mmes Jacqueline Lazard, Christine Lazerges, MM. Gilbert Le Bris, André Lebrun, Jean-Yves Le Déaut, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Georges Lemoine, Bruno Le Roux, René Leroux, Jean-Claude Leroy, Mme Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. Gérard Lindeperg, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Pierre Marché, Daniel Marcovitch, Didier Marie, Jean-Paul Mariot, Mme Béatrice Marre, MM. Marius Masse, Didier Mathus, Gilbert Maurer, Guy Menut, Louis Mermaz, Roland Metzinger, Louis Mexandeau, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Gilbert Mitterrand, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Arnaud Montebourg, Philippe Nauche, Bernard Nayral, Henri Nayrou, Mme Véronique Neiertz, MM. Alain Néri, Michel Pajon, Joseph Parrenin, Vincent Peillon, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Jean -Pierre Pernot, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Geneviève Perrin-Gaillard, M. François Perrot, Mmes Annette Peulvast-Bergeal, Catherine Picard, MM. Paul Quilès, Alfred Recours, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, MM. Patrick Rimbart, Jean-Claude Robert, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, Yves Rome, Gilbert Roseau, Joseph Rossignol, Mme Yvette Roudy, MM. Jean Rouger, René Rouquet, Michel Sainte-Marie, Mme

Odile Saugues, MM. Bernard Seux, Patrick Sève, Henri Sicre, Michel Tamaya, MM. Yves Tavernier, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Daniel Vachez, André Vallini, André Vauchez, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, Alain Veyret, Alain Vidalies, Jean-Claude Viollet, Philippe Vuilque, Kofi Yamgnane.

(2) MM. Yvon Abiven, Léo Andy, Alain Calmat, Jean-Claude Daniel, Camille Darsières, Christian Franqueville, Guy Malandain, Daniel Marsin, Mmes Michèle Rivasi, Christiane Taubira-Delannon.

Parlement.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La question de la participation des parlements nationaux à la construction européenne a pris une importance croissante au cours de la dernière décennie, en raison, d'une part, de ce qu'il est convenu d'appeler le " déficit démocratique " de l'Union européenne et, d'autre part, de l'extension du champ des compétences qui lui sont confiées, laquelle entraîne naturellement une inflation des normes européennes.

Avec la création, par la loi du 6 juillet 1979, des délégations pour l'Union européenne au sein de chaque assemblée, et surtout avec les révisions constitutionnelles du 25 juin 1992 et du 25 janvier 1999, a été mise en place une procédure originale, permettant d'associer le Parlement à l'élaboration des textes européens.

Le travail d'instruction systématique effectué par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, le dépôt de propositions de résolutions renvoyées aux commissions compétentes et l'adoption de ces résolutions, éventuellement en séance publique, ont permis au Gouvernement de prendre en compte la position de la représentation nationale lors de l'adoption de règlements ou de directives au sein du Conseil européen.

Cependant, les difficultés rencontrées pour transposer dans notre législation et notre réglementation les directives communautaires – au 30 septembre 2000, 176 directives étaient en attente de transposition – montrent que le dispositif mis en place au fil des ans n'est pas pleinement satisfaisant.

Certes, le retard accumulé est d'abord imputable aux gouvernements qui se sont succédé et qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour traduire dans notre droit des textes qu'ils avaient pourtant adoptés au niveau européen.

Pour résoudre ce problème, il faudrait sans doute qu'une circulaire du Premier ministre enjoigne à tous les membres du Gouvernement, lorsqu'ils préparent des projets de loi, d'y inclure systématiquement la transposition des directives portant sur les domaines ayant un lien avec l'objet du texte en préparation. Si une telle formule avait été retenue depuis une vingtaine d'années, il ne fait pas de doute que la très grande majorité des directives dont la transposition par voie d'ordonnances est prévue dans le projet de loi d'habilitation déposé par le Gouvernement au cours de l'été seraient d'ores et déjà incluses dans notre droit positif.

En ce qui concerne le Parlement, force est de constater que le dispositif mis en place pour l'associer, en amont, au processus d'adoption des actes européens n'a pas été prolongé par la prise de mesures permettant, en aval, d'assurer dans de meilleures conditions la transposition de ces actes dans notre droit.

Or, l'amélioration du contrôle parlementaire sur la législation européenne suppose que l'Assemblée nationale ait les moyens d'assurer le suivi des textes, depuis leur élaboration

jusqu'à leur application.

Confier à une commission spécialisée le soin d'accomplir cette mission serait sans doute la meilleure solution.

Une telle commission serait systématiquement saisie des projets d'actes européens et des projets de lois transposant ces actes dans notre droit.

Elle aurait par ailleurs pour rôle de suivre de manière permanente l'évolution et l'application des normes européennes.

Cependant, l'article 43 de la Constitution limitant à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée, la création d'une commission pour les affaires européennes supposerait une révision de la Constitution. Cette révision est souhaitable – la limitation constitutionnelle du nombre des commissions étant devenue absurde – mais elle n'est pas d'actualité.

Dans ces conditions, il vous est proposé, plus modestement, de permettre aux délégations pour l'Union européenne créées au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat de se saisir pour avis des projets ou propositions de loi transposant ou mettant en œuvre des actes de la Communauté européenne ou de l'Union européenne.

Ainsi, les organes actuellement chargés d'examiner de manière systématique les projets d'actes européens auront-ils également, à l'avenir, la possibilité de donner un avis sur la transposition de ces actes dans notre législation.

Ce dispositif ne porte nullement atteinte aux pouvoirs des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Bien évidemment, la commission compétente au fond aura à établir le rapport sur le texte en discussion et d'autres commissions pourront, le cas échéant, se saisir pour avis. Mais la délégation pour l'Union européenne, qui aura examiné le projet de directive avant son adoption par le Conseil européen, pourra éclairer utilement l'Assemblée nationale sur sa portée et faciliter ainsi sa transposition.

Tel est l'objet de la proposition de loi suivante qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Dans l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré, après le V, un paragraphe V *bis* ainsi rédigé :

“ V *bis*. – Les délégations peuvent se saisir pour avis des projets ou propositions de loi transposant ou mettant en œuvre des actes de la Communauté européenne ou de l'Union européenne. ”