

Document mis
en distribution
le 4 décembre 2000



N° 2766

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire,*

PAR M. JACQUES FLOCH,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **473** (1999-2000), **30, 31, 32, 35, 36** et T.A. **21** (2000-2001).

Assemblée nationale : **2691**.

Union européenne.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, *présidente* ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, *vice-présidents* ; MM. Richard Cazenave, André Gérin, Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Jean-Yves Caullet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Noël Mamère, Thierry Mariani, Jean-Michel Marchand, Jean-François Mattei, Roger Meï, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

Sommaire

Pages

Introduction

5

I — la situation de la France en matière de transposition des directives communautaires

6

1. Un retard important en matière de transposition des directives

6

2. Des difficultés politiques et juridiques majeures

6

II — le recours aux ordonnances : une atteinte aux droits du parlement justifiée par l'urgence

8

1. Les ordonnances : une atteinte aux droits du Parlement

8

2. Une démarche justifiée par l'urgence

10

III — conforter le rôle du parlement à l'égard du droit communautaire

12

1. Les effets pervers du parlementarisme rationalisé appliqué à la transposition du droit communautaire dérivé

12

2. Les prérogatives des parlements des Etats-membres de l'Union dans l'élaboration du droit communautaire

14

3. La nécessité de renforcer les prérogatives et l'information du Parlement français vis-à-vis du droit communautaire

17

discussion générale

18

EXAMEN DES ARTICLES

21

Article 1er: Habilitation à transposer par voie d'ordonnances des directives ou parties de directives communautaires

21

Article 2 : Habilitation à prendre par ordonnances les mesures requises pour permettre l'application de certaines dispositions de droit communautaire

23

Article additionnel après l'article 2 : Habilitation à transposer par voie
d'ordonnances les directives « Natura 2000 »
24

Article 3 : Habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à la refonte
du code de la mutualité
26

Article 4 : Habilitation du Gouvernement à prendre certaines mesures législatives
relatives aux infrastructures autoroutières
27

Article 5 : Délais de l'habilitation et du dépôt des projets de loi de ratification
28

TABLEAU COMPARATIF
31

Amendements non adoptés par la Commission
53

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie en première lecture du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, examiné par le Sénat en séance publique les 25 octobre et 7 novembre derniers.

Ce projet de loi vise à transposer rapidement dans notre droit tout ou partie de cinquante directives communautaires de nature législative. Il permettra ainsi à la France de combler son retard en matière d'intégration du droit communautaire dans son droit interne, au moment où notre pays exerce la présidence de l'Union.

Certes, le recours aux ordonnances soulève d'importantes questions de principe, puisqu'il entraîne le dessaisissement temporaire du Parlement dans des matières de nature législative. Cette démarche est d'autant moins satisfaisante qu'elle permet la transposition d'actes adoptés par les instances communautaires, sans que le Parlement ne dispose d'un quelconque pouvoir contraignant en amont de leur adoption.

L'accumulation du retard en matière de transposition des directives par notre pays nécessite toutefois la mise en œuvre d'une solution rapide, afin d'éviter que notre crédit auprès de nos partenaires européens ne soit entamé, au moment même où la réforme des institutions communautaires et la question de l'élargissement de l'Union sont évoquées.

Dans ce contexte, le Parlement et le Gouvernement doivent trouver un terrain d'entente pour résorber le retard actuel. L'examen de ce projet de loi doit également constituer une occasion de réfléchir à une meilleure association du pouvoir législatif à l'élaboration et à la transposition du droit communautaire dérivé, afin d'éviter que la situation actuelle ne se reproduise à l'avenir.

I — la situation de la France en matière de transposition des directives communautaires

1. Un retard important en matière de transposition des directives

Au sein du droit communautaire, on distingue le droit originaire, qui correspond à l'ensemble des traités institutifs de l'Union, et le droit dérivé, qui comprend l'ensemble des actes pris par les instances communautaires et qui s'imposent aux Etats-membres. Selon l'article 249 du traité instituant la communauté européenne, deux catégories d'actes forment l'essentiel du droit dérivé : les règlements et les directives.

Tandis que les premiers s'imposent directement aux Etats-membres, dès leur publication au *Journal officiel des Communautés européennes*, les secondes nécessitent des mesures de transposition, afin d'entrer dans le droit interne de chacun des pays de l'Union. Aussi, les directives fixent-elles des objectifs aux Etats-membres, en les assortissant de délais pour leur mise en œuvre.

Avec un stock de 176 directives communautaires non transposées, dont environ un tiers de nature législative, la France se situe au douzième rang des pays membres de l'Union pour ce qui concerne le taux de transposition des directives. Seuls le Portugal, le Luxembourg et la Grèce ont un retard plus important en la matière.

Par ailleurs, dans son rapport sur l'application du droit communautaire, la Commission européenne souligne que la France est l'Etat-membre contre lequel le plus grand nombre de mises en demeure pour non transposition ont été effectuées (236 au 31 décembre 1999). Il est également celui qui connaît le plus grand nombre de saisines de la Cour de justice des communautés européennes pour non-transposition, avec 63 dossiers en instance au 31 décembre 1999.

2. Des difficultés politiques et juridiques majeures

Ce retard dans la transposition des directives est préjudiciable à notre pays, tant sur le plan politique, que sur le plan juridique.

En effet, alors même que la France exerce la présidence de l'Union, d'importantes réformes sont en cours dans le domaine de la construction communautaire. C'est ainsi que la position française sur la

réforme des institutions européennes ou sur l'élargissement de l'Union gagnerait en crédit si notre pays améliorait substantiellement sa situation en matière de transposition des directives communautaires. Il est, en effet, paradoxal de prétendre jouer un rôle éminent dans la construction européenne, tout en accumulant un fort retard dans la transposition des actes communautaires. Le présent projet de loi marque ainsi la volonté de notre pays de jouer le jeu de l'intégration européenne.

Le retard en matière de transposition a, par ailleurs, des conséquences juridiques lourdes. En effet, l'article 228 du Traité instituant la Communauté européenne peut conduire la Cour de justice des communautés européennes à condamner un Etat à payer des astreintes du fait d'un retard dans la transposition des directives. Cette procédure a, d'ailleurs, été récemment conduite à son terme à l'encontre de la Grèce et la Commission européenne a, pour sa part, entamé six procédures devant la Cour à l'encontre de la France pour non transposition de plusieurs directives relatives aux médicaments vétérinaires, de la directive dite « Natura 2000 », d'une directive sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, ainsi que des deux directives de 1992, dites « assurance-vie » et « assurance non-vie ».

En outre, le retard en matière de transposition des directives pose d'importants problèmes de sécurité juridique. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes reconnaît aux directives un effet direct, dès lors qu'elles sont suffisamment précises et que leur délai de transposition n'a pas été respecté par l'Etat-membre ou lorsque celui-ci a procédé à une transposition non conforme aux dispositions de la directive ().

Le Conseil d'Etat a, pour sa part, jugé que les directives constituaient des circonstances de droit nouvelles obligeant le pouvoir réglementaire à modifier les dispositions antérieures incompatibles avec les orientations qu'elles définissent (). Il a, en outre, fait prévaloir les dispositions d'une directive sur une loi postérieure qui méconnaissait ses orientations, en jugeant que le vote d'une telle loi engageait la responsabilité de l'Etat ().

Le retard en matière de transposition des directives est donc un facteur d'insécurité juridique lourd de conséquences, puisqu'il peut entraîner la multiplication des conflits de normes et des recours contentieux devant les juridictions et engager la responsabilité de l'Etat ou sa condamnation à des astreintes. Dans ce contexte, la résorption du retard accumulé par la France en matière de transposition doit être rapide : le recours aux ordonnances, pour critiquable qu'il soit, constitue, dans ce cadre, une procédure souple et adaptée.

II — le recours aux ordonnances : une atteinte aux droits du parlement justifiée par l'urgence

1. Les ordonnances : une atteinte aux droits du Parlement

Notion héritée du vocabulaire juridique de l'Ancien-Régime, les ordonnances désignent des textes de nature législative édictés par le pouvoir exécutif. Supprimées à la Révolution, elles réapparaissent dans notre ordre juridique sous la Restauration, où elles passent à la postérité en causant la chute de Charles X en juillet 1830. C'est en effet après la dissolution de la Chambre, qui se solda par un désastre pour le ministère en place, que le monarque décida, en s'appuyant sur l'article 14 de la Charte lui conférant des pouvoirs exceptionnels en cas de crise, de légiférer par ordonnance dans le but de procéder à une nouvelle dissolution, tout en modifiant le régime électoral et en restreignant celui de la liberté de la presse. La publication de ces ordonnances, le 26 juillet 1830, devait entraîner les insurrections des 27, 28 et 29 juillet, dites journées des « trois glorieuses », qui entraînèrent l'avènement de la monarchie de juillet.

Après cet épisode, il est significatif que ni la constitution de 1848, ni les lois constitutionnelles de 1875 ne prévoient de transfert possible du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. De tels transferts vont pourtant être mis en œuvre sous la III^{ème} République, en dehors de tout cadre constitutionnel, sous la forme des décrets-lois, pris par le pouvoir exécutif en lieu et place du Parlement en vertu de « lois de plein pouvoir » ou de « lois de pouvoirs spéciaux ». De nombreux commentateurs ont souligné la similitude entre ce dessaisissement, de plus en plus souvent consenti par le Parlement dans les dernières années de la III^{ème} République, avec les conditions dans lesquelles les parlementaires votèrent les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain, renonçant ainsi au régime républicain.

Le terme d'ordonnance est ensuite réapparu dans notre ordre juridique à la Libération, au moment où le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) a été amené à légiférer en l'absence d'assemblée élue. Il disparaît ensuite de nouveau avec la Constitution de 1946, celle-ci allant même dans son article 13 jusqu'à proscrire toute délégation du pouvoir législatif au pouvoir réglementaire. Pourtant, dès 1948, le législateur allait procéder à une délégation au pouvoir exécutif, sans limitation de durée, d'un certain nombre de matières (« loi Marie »). Plus tard, les « lois cadres » et la loi sur les pouvoirs spéciaux, adoptées pour répondre au difficile problème de la décolonisation, devaient

également consacrer l'extension du pouvoir réglementaire au détriment du pouvoir législatif.

Dans son avis du 6 février 1953, le Conseil d'Etat a, pour sa part, considéré que le transfert de compétences du pouvoir législatif vers le pouvoir réglementaire était compatible avec la Constitution, dès lors qu'il était limité dans le temps et qu'il portait sur des matières précisément énumérées par le législateur. Cet avis devait inspirer par la suite la rédaction de l'article 38 de la Constitution de 1958, qui permet au Gouvernement de légiférer par ordonnance sur habilitation législative.

La Constitution de la V^{ème} République prévoit en effet explicitement deux types d'ordonnances, auxquelles s'ajoute une troisième catégorie constituée par les ordonnances prises par habilitation référendaire. L'article 92 de la Constitution, aujourd'hui abrogé, habilitait en effet le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans le but d'organiser les pouvoirs publics, y compris les institutions parlementaires, avant même que les assemblées ne soient élues. L'article 38 dispose, pour sa part, que « *le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Enfin, par la loi référendaire du 13 avril 1962 le président de la République – et non le Gouvernement – a été autorisé à prendre toute mesure réglementaire et législative pour l'application des accords d'Evian, sans être contraint de déposer un projet de loi de ratification sur le bureau de l'une des deux assemblées du Parlement.

La pratique des ordonnances sous la V^{ème} République a conduit les gouvernements successifs à édicter plus de 220 ordonnances dans les domaines suivants :

- règlement des événements d'Algérie (1960 et 1961) ;
- application des traités communautaires (1964, 1966, 1969) ;
- aménagement du statut des territoires d'outre-mer (1966, 1976, 1977, 1979, 1982, 1985, 1989, 1991, 1992, 1996) ;
- réformes économiques et sociales (1960, 1962, 1967, 1975, 1982, 1983, 1986, 1995) ;
- refonte des circonscriptions électorales en vue des élections législatives (1986).

Le Gouvernement actuel a eu, pour sa part, recours à des lois

d'habilitation à quatre reprises depuis le début de la législature :

- la loi du 6 mars 1998 a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer (sept ordonnances ratifiées en décembre 1999) ;

- la loi du 25 octobre 1999 a habilité, à nouveau, le Gouvernement à légiférer en vue d'actualiser et d'adapter le droit applicable outre-mer (dix-huit ordonnances publiées) ;

- la loi du 16 décembre 1999 a habilité le Gouvernement à adopter la partie législative de certains codes (sept ordonnances publiées) ;

- la loi du 15 juin 2000, enfin, a habilité le Gouvernement à adapter la valeur en euros des montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

A la différence des pratiques passées, qui traduisaient une volonté de dessaisir le Parlement dans des domaines aussi sensibles que celui des privatisations (1986), du découpage électoral (1986), ou encore celui de la réforme de la sécurité sociale (1995), le Gouvernement actuel n'a eu, jusqu'à présent, recours aux ordonnances que dans des domaines de nature technique, pour des mesures qui n'auraient pu être rapidement adoptées selon la procédure législative normale.

S'agissant du présent projet de loi d'habilitation, il soulève toutefois de nombreuses questions méritant un débat parlementaire approfondi. La transposition de la directive dite « Natura 2000 », celle relative à la mise en place du service universel dans les télécommunications, la refonte du code de la mutualité ou la réforme du régime des péages autoroutiers constituent, en effet, autant de questions dont le Parlement doit se saisir. Le retard accumulé par notre pays en matière de transposition du droit communautaire et les risques qu'ils présentent plaident, néanmoins, pour le recours aux ordonnances du fait de la nécessité d'améliorer rapidement notre situation dans ce domaine.

2. Une démarche justifiée par l'urgence

Votre commission des Lois, seule commission saisie, ne saurait procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des directives pour la transposition desquelles une habilitation est demandée. Il reviendra, en effet, au Gouvernement de déposer des projets de loi de ratification distincts, selon les différents champs couverts par la présente demande d'habilitation, afin que les commissions permanentes concernées puissent

procéder à un examen attentif des ordonnances intervenues dans leur domaine d'attribution. Votre rapporteur se propose toutefois de vérifier que le projet de loi d'habilitation respecte bien les conditions requises par l'article 38 de la Constitution et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans sa décision du 12 janvier 1977 (DC n° 76-72) le Conseil constitutionnel considère que les dispositions de l'article 38 doivent être entendues « *comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* ». En l'espèce le Gouvernement a indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'en raison des procédures en cours devant la Cour de justice des communautés européennes, il convenait de procéder à une transposition rapide des directives communautaires mentionnées dans le projet de loi d'habilitation. Il prend, dans le même temps, acte de l'impossibilité pour le Parlement d'adopter rapidement les dispositions législatives nécessaires, en raison de « *la charge de travail qui pèse sur le Parlement* ».

Le Conseil constitutionnel ayant expressément considéré dans sa décision du 16 décembre 1999 (DC n° 99-421, loi d'habilitation relative à la codification) que « *l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution* », le présent projet de loi d'habilitation satisfait aux conditions requises par la jurisprudence constitutionnelle.

La loi d'habilitation doit, par ailleurs, préciser les domaines d'intervention des mesures envisagées (décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986). Le présent projet de loi satisfait également à cette exigence, puisqu'il énumère, de façon précise, la liste des textes communautaires devant faire l'objet d'une transposition en droit interne, ainsi que l'ensemble des dispositions en vigueur devant faire l'objet d'une adaptation, dès lors que les modifications envisagées vont au-delà de la seule transposition de directives communautaires.

Enfin, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, l'habilitation ne vaut que pour un délai déterminé. Celui-ci est défini à l'article 5 du projet de loi, qui prévoyait initialement une durée d'habilitation comprise entre six et dix mois selon le domaine concerné. Cette durée a été ramenée à une période de quatre à huit mois par le Sénat.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution dispose

que les ordonnances « *deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.* » L'article 5 du projet de loi prévoyait avant son examen par le Sénat que « *des projets de loi de ratification devront être déposés devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de l'expiration des délais* » de l'habilitation législative. Le Sénat a ramené ce délai à deux mois.

Le projet de loi d'habilitation soumis à l'Assemblée nationale est donc recevable au regard des exigences de l'article 38 de la Constitution. Son adoption, justifiée par l'urgence, n'en appelle pas moins une réflexion d'ensemble pour éviter qu'à l'avenir, la transposition des directives communautaires ne puisse se faire sans un examen approfondi par le Parlement.

III — conforter le rôle du parlement À l'Égard du droit communautaire

1. Les effets pervers du parlementarisme rationalisé appliqué à la transposition du droit communautaire dérivé

La situation actuelle en matière de transposition des directives européennes souligne à l'excès le faible rôle joué par le Parlement français dans l'élaboration du droit communautaire. En effet, l'article 88-4 de la Constitution, introduit lors de la révision constitutionnelle de 1992 et modifié en 1999, définit le cadre d'intervention du Parlement français en matière d'élaboration des actes communautaires. Il prévoit que, dès leur transmission par la Commission européenne au Conseil de l'Union européenne, les deux assemblées sont obligatoirement saisies par le Gouvernement des projets ou propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative. Depuis la révision constitutionnelle effectuée à la suite de la ratification du Traité d'Amsterdam, le Gouvernement a, en outre, la faculté de soumettre aux assemblées les projets ou propositions d'actes de nature réglementaire, ainsi que tout document émanant de l'Union européenne.

Lorsqu'elles sont saisies de tels projets d'actes ou de tels documents, les assemblées ont la possibilité de voter, sur proposition de leur délégation pour l'Union européenne, des résolutions. Celles-ci ne peuvent toutefois avoir de portée contraignante. En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision des 18 et 24 juin 1959, a considéré, s'agissant des résolutions en général, que « *dans la mesure où de telles propositions*

tendraient à orienter ou contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution. »

La participation du Parlement à l'élaboration du droit communautaire est donc tenue, puisqu'il n'est obligatoirement saisi que des actes de nature législative, alors même que les instances communautaires ignorent la distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution. Pour les actes de nature réglementaire ou les documents émanant des institutions de l'Union, le Parlement ne peut se saisir de lui-même.

Du fait des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement est donc amené à négocier la rédaction d'actes communautaires intervenant dans le domaine législatif en dehors de tout mandat des assemblées parlementaires. Or, une fois ces actes devenus définitifs, le législateur n'a, par ailleurs, que peu de marge de manœuvre. S'il s'agit de règlements communautaires, ils produisent un effet direct et ils ont une valeur supérieure à la loi, d'ailleurs reconnue par les juridictions nationales. S'il s'agit de directives, le débat relatif à leur transposition constitue la seule fenêtre d'expression parlementaire en la matière. Encore faut-il préciser que, pour les directives comportant des dispositions à la fois de nature réglementaire et législative, rien n'interdit au pouvoir exécutif de transposer les dispositions réglementaires correspondantes en l'absence de tout examen préalable de ces directives par le Parlement.

Dans le même temps, les dispositions de l'article 48 de la Constitution laissent au pouvoir exécutif l'essentiel de la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées. La responsabilité du retard en matière de transposition des directives ne saurait donc leur être imputée.

Enfin, le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution pour transposer des directives de nature législative ne permet aux assemblées parlementaires de se prononcer qu'au moment de la ratification des ordonnances. Encore faut-il rappeler que les dispositions de l'article 38 obligent le Gouvernement à déposer des projets de loi de ratification dans les délais définis par la loi d'habilitation, mais ne l'obligent pas à inscrire ces projets de loi à l'ordre du jour des assemblées.

Certes, en l'absence de loi de ratification, les ordonnances conservent une valeur réglementaire et sont contestables devant le juge administratif. Mais le Conseil constitutionnel a admis la possibilité d'une ratification implicite en cas de modification ultérieure par le législateur de tout ou partie des dispositions des ordonnances en vigueur. En outre, l'intérêt pour le Gouvernement de procéder à une telle ratification est d'autant plus faible que la Cour de justice des communautés européennes ou

le juge administratif feront, en tout état de cause, prévaloir la directive sur l'ordonnance concernée, que celle-ci ait ou non acquis valeur législative du fait de sa ratification.

Cette situation appelle donc une réflexion d'ensemble pour éviter qu'à l'avenir, l'utilisation des instruments du parlementarisme rationalisé, combinée avec les procédures d'élaboration du droit communautaire, ne conduisent à écarter le Parlement de la transposition des directives. L'examen des attributions des autres Parlements de l'Union est à cet égard instructif et permet d'envisager un renforcement des attributions de notre Parlement en la matière.

2. Les prérogatives des parlements des Etats-membres de l'Union dans l'élaboration du droit communautaire

- **L'Allemagne**

La commission des affaires européennes du Bundestag est une commission permanente : elle se saisit elle-même des propositions d'actes qui retiennent son intérêt et peut faire une recommandation de décision à l'assemblée plénière, qui suit généralement cet avis. Toutefois cet avis n'est que consultatif. Au Bundesrat, l'intérêt pour les affaires européennes est très marqué en raison du rôle de représentant des Länder de cette assemblée. Le Gouvernement est lié par les avis du Bundesrat, lorsqu'ils portent sur des propositions de normes communautaires qui sont dans le champ de la compétence des Länder (article 23 de la loi fondamentale) ou lorsque ces propositions doivent être adoptées sur le fondement de l'article 308 CE (ex-235 CE). Le Gouvernement ne pourra s'écarter de la position exprimée par le Bundesrat qu'avec de fortes justifications.

- **Le Royaume-Uni**

Le système britannique assure une participation du Parlement à l'élaboration de la position britannique au Conseil. Le Gouvernement tient les deux chambres informées des projets de normes communautaires et accompagne ces informations de mémorandums explicatifs. Seules les questions importantes sont débattues dans une des deux commissions permanentes pour la législation européenne. Pour les textes les plus importants, un « contrat tacite » est passé entre le Parlement et les ministres, qui implique que ces derniers ne s'écarteront de la position exprimée par les chambres que pour les besoins de la négociation au Conseil des ministres.

- **L'Italie**

Dans le domaine de l'élaboration des positions nationales, le Parlement italien se plaint de l'insuffisance de son implication dans les choix communautaires de l'Etat. Toutefois, il n'utilise que très peu les instruments d'intervention dont il dispose pour exercer une influence directe sur l'élaboration des positions italiennes dans les négociations communautaires.

- **L'Espagne**

Pendant la phase de négociation, la commission mixte pour l'Union européenne, créée pour contrôler la politique communautaire espagnole, est chargée d'organiser les débats aux deux chambres sur les questions communautaires. Compte tenu de la structure de l'Espagne, le rôle des communautés autonomes y est important. L'élaboration de la position espagnole s'opère au sein de forums administratifs réunissant les représentants de l'Etat central et des autonomies : s'il y a compétence exclusive de l'Etat, seul un devoir d'information incombe au pouvoir central ; en cas de compétences concurrentes, si un accord est conclu entre l'Etat central et les autonomies, il sera déterminant pour fixer la position de l'Espagne au cours des négociations ; si aucune position commune ne peut être arrêtée, alors l'Etat est tenu de « prendre connaissance des arguments avancés par les communautés autonomes ».

- **Les Pays-Bas**

En amont, le Gouvernement assure l'information du Parlement. Les résolutions votées par le Parlement ne lient pas formellement le Gouvernement, mais elles ont un poids politique important et le Gouvernement, de manière générale, en tient le plus grand compte dans la conduite des négociations.

- **La Belgique**

Le rôle du Parlement lors de l'élaboration de la norme communautaire se borne, pour l'essentiel, à un droit d'information. Il peut voter des résolutions, dans certains cas, en assemblée plénière.

- **Le Danemark**

Le Danemark est traditionnellement très performant en termes de transposition du droit communautaire en droit interne. Ce pays connaît, en effet, un contrôle parlementaire très actif sur les négociations conduites par le Gouvernement au Conseil. Avant chaque négociation, le ministre concerné est auditionné et le Folketing peut décider de lui délivrer un «

mandat politique », afin d'encadrer l'action du Gouvernement à Bruxelles.

-

La Suède

La Suède est, avec la Finlande et le Danemark, l'un des Etats membres qui transposent la quasi-totalité des directives communautaires dans les délais fixés. L'implication de la commission des affaires européennes du Riksdag au stade de la négociation des textes communautaires est importante et peut être comparée à celle du Folketing danois.

- **La Finlande**

Les procédures qui organisent le contrôle du Parlement sur la politique européenne menée par la Finlande sont dérogatoires de celles mises en œuvre pour les affaires étrangères traditionnelles. Tombent dans le champ de compétence du Parlement tous les projets de norme communautaire susceptibles d'entrer en conflit avec un acte législatif, qui ont des incidences budgétaires ou qui affectent essentiellement les droits et obligations des individus. Si l'assemblée plénière peut débattre sur les textes en cours de négociation, elle ne rend que des avis, qui sont transmis au Gouvernement sans lier ce dernier.

Traditionnellement, l'intervention du Parlement pour la mise en œuvre du droit international qui relève du domaine de la loi était requise. Ces règles n'ont pas été modifiées pour la transposition du droit communautaire. Mais, en pratique, le Parlement intervient relativement rarement, le domaine de la loi étant interprété dans un sens relativement restrictif : la transposition se fait, très majoritairement, par voie réglementaire.

- **L'Autriche**

L'implication du Parlement fédéral dans le processus d'élaboration des normes communautaires est très forte : tous les projets d'acte communautaire qui relèveraient de la compétence du Parlement fédéral lui sont transmis pour avis. Cet avis lie le Gouvernement, qui ne peut s'en écarter que pour des raisons « impératives relevant de la politique étrangère et européenne » (article 23-E de la Constitution), que cet avis émane du Conseil national (chambre basse) ou du Conseil fédéral (chambre haute). Lorsque la projet d'acte relève de la compétence des Länder, il leur est transmis pour avis. Si les Länder transmettent au Gouvernement fédéral un avis unanime, il lie le Gouvernement dans les mêmes conditions qu'un avis du Parlement fédéral rendu sur une matière relevant de la législation fédérale.

La transposition du droit communautaire est mise en œuvre selon la même procédure législative que pour les textes ordinaires (parallélisme des compétences internes et externes). Il ne semble pas que les délégations législatives y soient pratiquées.

3. La nécessité de renforcer les prérogatives et l'information du Parlement français vis-à-vis du droit communautaire

Si l'on compare les attributions du Parlement français à celles de ses homologues européens en matière d'élaboration du droit communautaire, force est de constater le faible rôle joué par l'Assemblée nationale et le Sénat dans ce domaine. Par référence aux pratiques en vigueur dans les autres Etats de l'Union, on constate que l'habilitation du Gouvernement à transposer des directives de nature législative serait, en fait, moins problématique, si le Parlement avait compétence pour mandater et contrôler l'exécutif dans la phase d'élaboration des actes communautaires. La réflexion doit donc être ouverte sur ce point et aboutir à la mise au point de nouvelles procédures en cas de nouvelle révision de la Constitution du fait d'une modification ultérieure des traités instituant l'Union.

Dans l'attente d'une telle réforme, il serait souhaitable que le Gouvernement améliore l'information du Parlement en matière de transposition des directives communautaires. Les études d'impact devraient ainsi mentionner, de manière systématique et exhaustive, quelles sont les normes communautaires entrant dans le champ des projets de loi examinés par les assemblées parlementaires. Le suivi de la transposition des directives communautaires devrait, par ailleurs, être renforcé par une meilleure coordination des administrations concernées, ainsi que par la communication régulière aux délégations parlementaires de chaque assemblée d'un « tableau de bord » faisant état du stock de directives à transposer. Un tel document devrait indiquer quels sont les ministères concernés et préciser, au cas par cas, la nature réglementaire ou législative des actes communautaires mentionnés.

Nonobstant les questions de principe soulevées par la transposition des directives par le biais d'ordonnances, votre rapporteur, constatant l'urgence de procéder à la transposition des directives mentionnées par le projet de loi, juge inévitable d'autoriser le Gouvernement à procéder à ces transpositions par voie d'ordonnances.

*

* *

Intervenant dans la discussion générale, M. Jean-Pierre Michel a regretté que, comme par le passé, des responsables du parti socialiste s'évertuent à défendre l'indéfendable. Il a considéré, en effet, que ce projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances certaines directives et dispositions d'origine communautaire constituait une véritable infamie contre le Parlement. Il a récusé l'argument selon lequel le retard pris par la France pour la transposition de ces normes justifierait cette procédure, observant qu'en la matière, le Gouvernement ne pouvait s'en prendre qu'à lui-même. Il a estimé que le recours aux ordonnances, déjà critiquable en soi, l'était d'autant plus dans le cas d'espèce, dès lors que les textes visés, dont le nombre est proche de la cinquantaine, ont été élaborés hors du cadre national, et, souvent, négociés, non pas avec des élus du suffrage universel, mais avec les groupes d'intérêt.

Il a observé, de surcroît, que certaines directives ou normes communautaires couvertes par l'habilitation étaient particulièrement importantes, et a cité, notamment : la directive instituant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux, qu'il s'agit, en fait, d'ouvrir à la concurrence ; les mesures envisagées en ce qui concerne le réseau autoroutier et les sociétés concessionnaires, qui passent également sous le joug de la « loi libérale », indépendamment de toute préoccupation d'aménagement du territoire ; la refonte du code de la mutualité. Il a jugé que cette pratique discréditait le discours convenu sur le renforcement des droits du Parlement, pourtant officiellement défendu par l'ensemble des composantes de la majorité plurielle et, au premier chef, par le Président de l'Assemblée nationale. Il a annoncé que les députés membres du Mouvement des citoyens utiliseraient tous les moyens à leur disposition pour s'opposer à l'adoption de ce texte. Il a rappelé, également, qu'en d'autres temps, le Président de la République avait su s'opposer à la pratique des ordonnances et a regretté que, pour le moment, M. Jacques Chirac ne fasse pas preuve du même courage que François Mitterrand en 1986.

Après avoir remercié le rapporteur pour sa franchise, **M. André Gerin** a annoncé que le groupe communiste défendrait sur ce texte une question préalable. Il a fait part, en effet, de son opposition de principe à l'usage des ordonnances. Il a regretté que cette pratique discrédite de

nouveau le Parlement, alors que le niveau record de l'abstention constaté à l'occasion des dernières consultations devrait, au contraire, inciter les responsables politiques à œuvrer pour la réconciliation des citoyens et de leurs représentants. Sur le fond, il a observé que nombre des directives européennes qu'il est proposé de transposer par ordonnances contiennent des normes qui se situent en deçà du niveau de protection prévu par le droit du travail français, et malmènent la notion de service public. Il a regretté que le Gouvernement n'ait pas privilégié l'usage de la procédure d'examen simplifié, qui aurait également permis de répondre à la contrainte de l'urgence. Il a souhaité savoir si la majorité était prête à demander, au minimum, le retrait du champ de l'habilitation d'un certain nombre de directives, en précisant qu'une quinzaine d'entre elles étaient inacceptables pour le groupe communiste.

M. Dominique Bussereau a déclaré qu'il partageait la préoccupation de la plupart des intervenants précédents. Il a observé que le Gouvernement aurait du mal à réunir une majorité sur ce texte, les députés de son groupe étant déterminés, en toute hypothèse, à ne pas être complices d'une initiative qui bafoue les droits du Parlement. Il a observé, de manière générale, qu'il était pour le moins étrange d'inviter le Parlement à consacrer une part importante de son activité à légiférer dans le domaine réglementaire et de prétendre, consécutivement, que l'ordre du jour chargé de ses travaux ne lui permet plus de faire la loi sur des sujets qui rentrent dans le champ couvert par l'article 34 de la Constitution et intéressent la vie quotidienne des Français. Il a également considéré que les amendements annoncés par le rapporteur à propos de la directive sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune, de la flore et des oiseaux sauvages, arrivaient trop tard, dès lors que les zones de protection ont déjà été largement notifiées par les préfets à la Commission européenne, sans que les maires des communes concernées ne soient consultés.

M. Jérôme Lambert a invité ses collègues à ne pas faire de l'usage des ordonnances une question de principe. Il a rappelé qu'il avait déjà rapporté, par le passé, deux lois d'habilitation portant sur des dispositions relatives à l'outre-mer, dans l'indifférence générale. Il a considéré que le débat actuel était davantage une question de circonstances politiques que de convictions. Il a également contesté l'argument selon lequel cette procédure annihilerait tout débat, les parlementaires ayant parfaitement le droit de s'exprimer sur le fond. Il a conclu son intervention en rappelant que la France était, en tout état de cause, dans l'obligation de transposer, rapidement de surcroît, lesdites ordonnances.

M. Didier Quentin s'est associé aux critiques des précédents intervenants, jugeant que la référence à l'esprit des institutions mises en

place par le Général de Gaulle était particulièrement malvenue à l'appui d'une procédure totalement irrecevable. Il a relevé que ce projet de loi constituait une atteinte aux droits du Parlement, s'étonnant d'ailleurs que le Président de l'Assemblée nationale ne se soit pas opposé à son examen. Il a estimé que ce texte portait, en outre, un mauvais coup à l'Europe, dont il donne une image déplorable, s'opposant ainsi à la réconciliation des Français avec l'idée européenne. Soulignant que le projet de loi concernait des sujets aussi divers que les services postaux, le régime des autoroutes ou les retraites, il a jugé que, au-delà même de la question de la chasse, il portait atteinte aux conditions de vie quotidienne de nos concitoyens habitant les zones rurales, en maintenant, notamment, des réglementations vagues et confuses. A titre d'exemple, il a fait état de situations aberrantes induites par certaines directives, évoquant l'une des communes de sa circonscription dont le territoire est entièrement classé dans la catégorie créée par la directive « Natura 2000 ». En conséquence, il a informé la Commission que le groupe RPR défendrait des motions de procédures pour dénoncer ce coup de force.

En réponse aux questions des différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Le terme d'infamie employé par M. Jean-Pierre Michel est évidemment exagéré. En cohérence avec une telle expression, il conviendrait de proposer purement et simplement l'abrogation de l'article 38 de la Constitution.

— La proposition de M. André Gerin, de retirer du projet de loi un certain nombre de directives soulevant des difficultés particulières peut être examinée, sous réserve qu'une liste précise en soit établie.

— Il convient de souligner que le Sénat a adopté ce texte, ce qui prouve qu'il n'est pas aussi inacceptable que certains le soutiennent. On remarquera, d'ailleurs, que, pour l'heure, le Président de la République qui assume actuellement la présidence de l'Union européenne, a accepté cette procédure et ne s'est pas exprimé contre sa mise en œuvre.

*

* *

A l'issue de la discussion générale, la Commission a *rejeté* les exceptions d'irrecevabilité n° 1 présentée par M. Jean-Louis Debré et les membres du groupe RPR et n° 2 présentée par M. Georges Sarre. Elle a ensuite également *rejeté* les questions préalables n° 1 présentée par M.

Jean-Louis Debré et les membres du groupe RPR, n° 2 présentée par M. Georges Sarre et n° 3 présentée par M. Alain Bocquet et les membres du groupe communiste.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Habilitation à transposer par voie d'ordonnances des directives ou parties de directives communautaires

Cet article tend à autoriser le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures législatives nécessaires à la transposition de quarante-six directives ou parties de directives. Dans le projet de loi initial, le nombre de directives entrant dans le champ de l'habilitation était de cinquante. Le Sénat, tout en approuvant l'essentiel du dispositif, a donc supprimé certaines directives du champ de l'habilitation afin qu'elles soient transposées dans le cadre de la procédure législative normale.

1) Les directives maintenues par le Sénat dans le champ de l'habilitation

Les directives pour lesquelles le Sénat a accepté la transposition par voie d'ordonnances concernent les domaines suivants : les médicaments vétérinaires, la protection des travailleurs, la reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles, l'environnement (hors les deux directives dites « Natura 2000 »), les assurances, l'égalité entre les hommes et les femmes, le comité d'entreprise européen, le diagnostic *in vitro*, la sécurité sociale, les transports, les télécommunications, la protection des consommateurs, la propriété intellectuelle, les denrées alimentaires et l'alimentation animale, la fiscalité et les opérations sur titres.

Votre rapporteur vous propose d'adopter sans modification cette liste de directives entrant dans le champ de l'habilitation prévue par l'article 38 de la Constitution.

Suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* huit amendements présentés par M. Claude Goasguen visant à retirer du champ du projet de loi les directives intervenant dans les domaines suivants : la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité de la santé sur le lieu de travail, la liberté d'accès à l'information en matière

d'environnement, l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, les dispositifs médicaux de diagnostics *in vitro*, le contrôle des denrées alimentaires et de l'alimentation animale, l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert, l'établissement d'un service universel de télécommunications dans un environnement concurrentiel ainsi que la protection des intérêts des consommateurs.

2) Les directives supprimées du champ de l'habilitation par le Sénat

Le Sénat a supprimé de la liste des directives transposables par ordonnances les directives suivantes :

— la directive du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaires des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ;

— la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage et l'article 4 de la directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directives dites « Natura 2000 ») ;

— la directive du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

S'agissant de la *directive du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaires des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*, elle a été retirée du champ de l'habilitation sur proposition de M. André Jourdain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, au motif que les délais fixés pour la transposition de cette directive expirent au 1^{er} juillet 2001 et qu'il n'y a donc pas lieu de la transposer par ordonnance. Sensible à cette argumentation, votre rapporteur vous propose de confirmer cette suppression.

S'agissant des *directives dites « Natura 2000 »*, elles ont été retirées du champ de l'habilitation par un amendement de M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques. Celui-ci a justifié cette suppression par la nécessité d'un débat parlementaire approfondi sur cette question, ainsi que par son opposition à la validation rétroactive des zones de protection sociale créées par la voie réglementaire. Il a également mis en avant les incertitudes pesant

sur les modalités de gestion des espaces intégrés dans le réseau écologique européen.

Si votre rapporteur regrette que ces directives aient d'ores et déjà été transposées pour leur partie réglementaire, sans que leurs dispositions de nature législative n'aient été préalablement soumises au Parlement, il rappelle néanmoins l'urgence de procéder à la transposition de ces directives, la procédure d'astreinte contre notre pays étant, en l'espèce, près d'aboutir. Le Gouvernement ayant proposé d'introduire un article additionnel précisant davantage les conditions de la transposition des directives « Natura 2000 » par ordonnances, votre rapporteur vous propose de maintenir la suppression de cette disposition au sein de l'article 1^{er} du projet de loi.

S'agissant de la *directive du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service*, elle a été retiré du champ de l'habilitation sur proposition de M. Pierre Lefebvre et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui a manifesté le souhait qu'un projet de loi relatif au service public postal soit rapidement soumis au Parlement.

La Commission a été saisie d'un amendement n° 1 du Gouvernement tendant à réintroduire cette directive au sein de l'article 1^{er} du projet de loi. Le rapporteur ayant indiqué que la plus grande partie des dispositions de cette directive avait d'ores et déjà été adoptée dans le cadre de l'article 19 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, et que les principes du service public n'étaient pas remis en cause par la définition communautaire d'un service postal universel, la Commission a adopté cet amendement.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 2

Habilitation à prendre par ordonnances les mesures requises pour permettre l'application de certaines dispositions de droit communautaire

Cet article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires pour rendre compatibles certaines dispositions de notre droit avec le traité instituant la Communauté européenne et tendant à permettre la mise en œuvre de plusieurs règlements communautaires. Ces dispositions concernent des domaines extrêmement variés : la réglementation de la profession d'agent artistique et d'agent en brevet, le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, les substances dangereuses, le transport des produits viti-vinicoles, l'apposition des poinçons de garantie sur les ouvrages en métaux précieux, l'intégration de la marque communautaire dans le code de la propriété intellectuelle et les arrangements monétaires concernant Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Le Sénat a adopté cet article en ne procédant qu'à deux précisions rédactionnelles, qui ne soulèvent aucune objection de fond.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 2

**Habilitation à transposer par voie d'ordonnances les directives «
Natura 2000 »**

La Commission a été saisie de l'amendement n° 2 du Gouvernement tendant à reprendre sous la forme d'un article additionnel le principe de la transposition par voie d'ordonnances des directives dites « Natura 2000 ».

L'autorisation de transposer ces deux directives était précédemment mentionnée au sein de l'article 1^{er}. Le Sénat, sur proposition de son rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a supprimé cette disposition, en soulignant la nécessité d'un débat parlementaire approfondi sur cette question.

Votre rapporteur regrette qu'un tel débat n'ait pu avoir lieu et rappelle sa position de principe en matière de transposition des directives comportant des dispositions à la fois de nature réglementaire et de nature

législative : leur partie législative devrait impérativement être transposée en premier lieu, afin de garantir le respect de la hiérarchie des normes et du domaine de la loi.

Toutefois, s'agissant des directives « Natura 2000 », la France a été condamnée par la Cour de justice des communautés européennes au versement d'une astreinte pour défaut de transposition de ces deux directives. La Commission européenne a, par ailleurs, indiqué qu'elle suspendrait le versement des sommes attribuées à la France au titre du FEOGA-garantie et des fonds structurels, si les deux directives n'étaient pas rapidement transposées.

Le Gouvernement souhaite donc rétablir l'autorisation de transposer ces directives par voie d'ordonnances, afin de régler cette question le plus rapidement possible. Il a toutefois préféré opérer ce rétablissement par le biais d'un nouvel article précisant davantage le cadre de l'habilitation. Les ordonnances prises dans le but d'opérer cette transposition devront ainsi respecter les conditions suivantes :

— donner une base juridique aux zones de protection spéciale et aux zones spéciales de conservation ;

— permettre aux titulaires de droits réels dans les zones concernées de définir les modalités de leur conservation par voie de contrat avec l'autorité administrative ;

— organiser la concertation nécessaire à la définition de la gestion des sites protégés ;

— instaurer un régime d'autorisation et d'évaluation des projets susceptibles d'avoir des incidences sur les sites protégés.

La Commission a procédé à l'examen de deux sous-amendements identiques, le premier n° 4 présenté par M. Jean-Paul Chanteguet et le second par le rapporteur ; ce dernier a précisé qu'il s'agissait de permettre aux conseils municipaux d'être consultés sur le classement des sites en zones spéciales « Natura 2000 ». A la suite d'une interrogation de M. Jérôme Lambert concernant l'application du dispositif de consultation aux zones existantes ou en voie d'être créées, le rapporteur a indiqué que les communes concernées par des sites déjà créés seraient effectivement consultées, toute autre solution se traduisant par une rupture d'égalité que le Conseil d'Etat ne manquerait pas de relever. Il a ajouté que le cas de ces communes serait précisé dans l'ordonnance. Au vu de ces observations, la Commission a *adopté* les deux sous-amendements identiques (**sous-amendements nos 4 et 5**).

Puis elle a ensuite procédé à l'examen de deux autres sous-amendements identiques, le premier, n° 5, de M. Jean-Paul Chanteguet et le second du rapporteur, précisant que la transposition des directives « Natura 2000 » devrait réaliser la conciliation entre les objectifs de conservation et le maintien d'activités humaines non perturbantes. Le rapporteur a indiqué qu'il présenterait une rectification à son sous-amendement permettant d'inclure dans la définition des activités considérées comme non perturbantes, outre la chasse, toutes les autres activités cynégétiques. M. Didier Quentin s'est demandé s'il ne serait pas opportun d'inclure, plus généralement, l'ensemble des activités de loisirs. M. Jean-Yves Cullet s'est interrogé sur la formulation retenue qui consisterait à poser le principe que la chasse, les autres activités cynégétiques et, éventuellement, les autres activités de loisirs sont considérées comme des activités non perturbantes *a priori*.

Le rapporteur a observé que la rédaction proposée, inscrivant l'exercice de ces activités dans le cadre des lois et règlements en vigueur, permettrait de définir au cas par cas la nature des activités. Il a estimé que la proposition de M. Didier Quentin concernant les activités de loisirs permettrait d'apporter une précision utile. Indiquant qu'il avait été créé, dans le cadre du comité national sur la mise en œuvre de « Natura 2000 », un groupe de travail consacré aux activités perturbantes, M. Jean-Paul Chanteguet a précisé que la chasse n'avait pas été classée par ce groupe de travail dans le champ des activités perturbantes, à l'exception de celle concernant trois espèces précisément déterminées, que sont le mouflon corse, l'ours brun et le phoque veau marin. S'agissant de la proposition du rapporteur consistant à ajouter à la chasse les autres activités cynégétiques, il a estimé qu'une rédaction regroupant l'ensemble des activités cynégétiques serait préférable. Le rapporteur a souhaité revoir la rédaction proposée dans son sous-amendement d'ici la prochaine réunion de la Commission et suggéré que les deux sous-amendements soient adoptés en l'état, sans rectification. La Commission a en conséquence *adopté* les deux sous-amendements (**sous-amendements nos 7 et 8**).

La Commission a ensuite *adopté l'amendement n° 2* du Gouvernement ainsi modifié.

Article 3

Habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances à la refonte du code de la mutualité

Cet article vise à autoriser le Gouvernement à procéder à une refonte d'ensemble du code de la mutualité. Cette démarche est complémentaire de la transposition des directives relatives aux assurances mentionnée à l'article 1^{er} du projet de loi, puisque cette transposition nécessite la modification de nombreuses dispositions du code de la mutualité. Cet article élargit toutefois le champ de l'habilitation en précisant les objectifs de cette refonte du code de la mutualité. Celle-ci doit :

— assurer l'harmonisation des règles applicables aux organismes mutualistes, aux institutions de prévoyance et aux entreprises d'assurances ;

— garantir les droits et assurer la protection des intérêts des membres de ces organismes ;

— assurer la participation effective des membres des organismes mutualistes au fonctionnement de leurs instances dirigeantes.

Le calendrier parlementaire ne permettant pas d'envisager une réécriture globale du code de la mutualité dans des délais rapides, votre rapporteur souscrit au principe de cette extension du champ de l'habilitation. Le Sénat, qui n'a procédé qu'à une simple modification rédactionnelle au sein de l'article, a d'ailleurs approuvé cette démarche.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par M. Claude Goasguen.

Elle a ensuite *adopté* cet article sans modification.

Article 4

Habilitation du Gouvernement à prendre certaines mesures législatives relatives aux infrastructures autoroutières

Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du droit communautaire relatives aux marchés publics de travaux en matière de financement des infrastructures autoroutières.

L'article 1^{er} du projet de loi autorise, d'ores et déjà, le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures. Le présent article étend le champ de cette habilitation, dans le but de mettre en œuvre une réforme du système français de financement des nouvelles concessions autoroutières, celui-ci étant jugé non conforme au droit communautaire par la Commission européenne.

En effet, le système de financement actuellement en vigueur, dit de l'adossement, permet aux sociétés concessionnaires de financer la réalisation de tronçons autoroutiers déficitaires par l'allongement de la durée de la concession attribuée aux sociétés concernées sur les portions rentables du réseau. Ce système serait remplacé par un dispositif ayant pour objectif le renforcement de la transparence et de la concurrence pour l'attribution des nouvelles concessions, tout en permettant la compensation des pertes financières engendrées par l'abandon du système de l'adossement par un allongement de la durée des concessions des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA). Sur ce point, le Sénat a procédé à des modifications rédactionnelles ne soulevant aucune objection de fond, qui peuvent donc être reprises par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, cet article, dans sa rédaction d'origine, visait à habiliter le Gouvernement à modifier par ordonnances les règles relatives à l'institution de péages sur les infrastructures routières. La seconde chambre a supprimé cette disposition sur proposition du rapporteur pour avis de sa commission des affaires économiques, et après un avis favorable du Gouvernement, au motif qu'elle ne relevait pas de la transposition du droit communautaire et qu'elle devait faire l'objet d'un examen approfondi par le Parlement dans le cadre de la procédure législative normale. Votre rapporteur rejoint la position du Sénat sur ce point et propose de maintenir cette suppression.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 5

Délais de l’habilitation et du dépôt des projets de loi de ratification

Conformément aux dispositions de l’article 38 de la Constitution, cet article précise les délais dans lesquels le Gouvernement a compétence pour prendre les ordonnances entrant dans le champ de l’habilitation, ainsi que ceux dans lesquels il doit déposer les projets de loi de ratification correspondants.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que les ordonnances portant sur les directives mentionnées au premier paragraphe de l’article 1^{er}, ainsi que celles relatives aux dispositions communautaires visées au premier paragraphe de l’article 2, et celles relatives au code de la mutualité et aux autoroutes mentionnées aux articles 3 et 4 devaient être prises dans un délai de six mois.

Il prévoyait, par ailleurs, que les ordonnances portant sur les directives mentionnées au deuxième paragraphe de l’article 1^{er} et celles relatives aux dispositions communautaires visées au second paragraphe de l’article 2 devaient être prises dans un délai de dix mois.

Enfin, il prévoyait que les projets de loi de ratification devaient être déposés dans les trois mois suivant l’expiration de l’habilitation.

Le Sénat, sur proposition du rapporteur de sa commission des lois, a ramené respectivement ces délais à quatre et huit mois pour la durée de l’habilitation (au lieu de six et dix) et à deux mois à compter de l’expiration du délai de l’habilitation (au lieu de trois) pour le dépôt des projets de ratification. M. Daniel Hoeffel a justifié ces modifications par son souci de voir l’ensemble des ordonnances ratifiées avant la fin de la législature. Les nouveaux délais adoptés par le Sénat imposent en effet le dépôt de la totalité des projets de loi de ratification par le Gouvernement dans les dix mois suivant la promulgation de la présente loi. Cette disposition permet un renvoi plus rapide des projets de loi de ratification aux différentes commissions permanentes concernées et améliore ainsi l’information du Parlement sur les ordonnances adoptées par le Gouvernement en amont de leur ratification.

La Commission a *adopté l’amendement n° 3* présenté par le Gouvernement en coordination avec la rédaction adoptée après l’article 2 pour la transposition des directives Natura 2000, prévoyant cette

transposition dans un délai de quatre mois suivant la promulgation de la loi d'habilitation. Elle a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire (n° 2691), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Projet de loi —	Texte adopté par le Sénat en première lecture —	Proposition de la Commission —
<p>Constitution du 4 octobre 1958 <i>Art. 38.</i> — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.</p> <p>Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.</p>	<p>Article 1er Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, les dispositions législatives nécessaires à la transposition des directives ou parties de directives suivantes, ainsi que les mesures d'adaptation de la législation qui lui sont liées :</p>	<p>Article 1er</p> <p>... adaptation de la législation liées à cette transposition :</p>	<p>Article 1er <i>(Alinéa sans modification)</i></p>

<p>A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p>			
<p><i>Les directives figurent dans le rapport du Sénat n° 30, tomes II et III.</i></p>	<p>I. — 1° directive 81/851/CEE du Conseil du 28 septembre 1981 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires ;</p>	<p>I. — 1° <i>(Sans modification)</i></p>	<p>I. — <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>2° directive 81/852/CEE du Conseil du 28 septembre 1981 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les normes et protocoles analytiques, toxico-pharmacologiques et cliniques en matière d'essais de médicaments vétérinaires ;</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p>	

	<p>3° directive 89/48/ CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans ;</p>	<p>3° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>4° directive 89/391/ CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ;</p>	<p>4° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>5° directive 90/167/ CEE du Conseil du 26 mars 1990 établissant les conditions de préparation, de mise sur le marché et d'utilisation des aliments médicamenteux pour animaux dans la Communauté ;</p>	<p>5° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>6° directive 90/313/ CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ;</p>	<p>6° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>7° directive 90/641/ Euratom du Conseil du 4 décembre 1990 concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée ;</p>	<p>7° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>8° directive 90/676/ CEE du Conseil du 13 décembre 1990 modifiant la directive 81/851/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires ;</p>	<p>8° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>9° directive 92/32/ CEE du Conseil du 30 avril 1992 portant septième modification de la directive 67/ 548/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses ;</p>	<p>9° (<i>Sans modification</i>)</p>	
<p><i>Cf. rapport du Sénat n° 30, tome II, p. 192.</i></p>	<p>10° directive 92/43/ CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ;</p>	<p>10° Supprimé.</p>	

	<p>11° directive 92/49/ CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/ 357/CEE (troisième directive « assurance non vie ») ;</p>	<p>11° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>12° directive 92/51/ CEE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE ;</p>	<p>12° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>13° directive 92/74/ CEE du Conseil du 22 septembre 1992 élargissant le champ d'application de la directive 81/851/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux médicaments vétérinaires et fixant des dispositions complémentaires pour les médicaments homéopathiques vétérinaires ;</p>	<p>13° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>14° directive 92/85/ CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16 paragraphe 1 de la directive 89/391/CEE), à l'exception de son article 7 relatif au travail de nuit ;</p>	<p>14° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>15° directive 92/96/ CEE du Conseil du 10 novembre 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE (troisième directive « assurance vie ») ;</p>	<p>15° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>16° directive 93/40/ CEE du Conseil du 14 juin 1993 modifiant les directives 81/851/CEE et 81/852/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux médicaments vétérinaires ;</p>	<p>16° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>17° directive 94/33/ CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail ;</p>	<p>17° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>18° directive 96/29/ Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants ;</p>	<p>18° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>19° directive 96/82/ CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ;</p>	<p>19° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>20° directive 96/97/ CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale ;</p>	<p>20° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	<p>21° directive 97/43/ Euratom du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, remplaçant la directive 84/466/Euratom ;</p>	<p>21° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>22° directive 97/74/ CE du Conseil du 15 décembre 1997 étendant au Royaume-Uni la directive 94/45/CE concernant l'institution d'un Comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs ;</p>	<p>22° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>23° directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides ;</p>	<p>23° (<i>Sans modification</i>)</p>	

<p><i>Cf. rapport du Sénat n° 30, tome II, p. 627.</i></p>	<p>24° directive 98/49/ CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ;</p>	<p>24° Supprimé.</p>	
	<p>25° directive 98/79/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic <i>in vitro</i> ;</p>	<p>25° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>26° directive 1999/62/ CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures ;</p>	<p>26° (<i>Sans modification</i>)</p>	
	<p>II. — 1° directive 89/104/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 rapprochant les législations des Etats membres sur les marques ;</p>	<p>II. — 1° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>II. — 1° (<i>Sans modification</i>)</p>

	2° directive 89/397/ CEE du Conseil du 14 juin 1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires ;	2° (<i>Sans modification</i>)	2° (<i>Sans modification</i>)
	3° directive 90/388/ CEE de la Commission européenne du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunication ;	3° (<i>Sans modification</i>)	3° (<i>Sans modification</i>)
	4° directive 92/12/ CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ;	4° (<i>Sans modification</i>)	4° (<i>Sans modification</i>)
	5° directive 92/83/ CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques ;	5° (<i>Sans modification</i>)	5° (<i>Sans modification</i>)

	6° directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs ;	6° (<i>Sans modification</i>)	6° (<i>Sans modification</i>)
	7° directive 95/53/CE du Conseil du 25 octobre 1995 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale ;	7° (<i>Sans modification</i>)	7° (<i>Sans modification</i>)
	8° directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications ;	8° (<i>Sans modification</i>)	8° (<i>Sans modification</i>)
	9° directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance ;	9° (<i>Sans modification</i>)	9° (<i>Sans modification</i>)

	<p>10° directive 97/13/ CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications ;</p>	<p>10° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>10° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>11° directive 97/33/ CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) ;</p>	<p>11° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>11° (<i>Sans modification</i>)</p>

	<p>12° directive 97/51/ CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications ;</p>	<p>12° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>12° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>13° directive 97/55/ CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative ;</p>	<p>13° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>13° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>14° directive 97/66/ CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications ;</p>	<p>14° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>14° (<i>Sans modification</i>)</p>

<p><i>Cf. rapport du Sénat n° 30, tome III, p. 250</i></p>	<p>15° directive 97/67/ CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ;</p>	<p>15° Supprimé.</p>	<p>15° Rétablissement du texte du projet de loi (adoption de l'amendement n° 1 du Gouvernement)</p>
	<p>16° directive 98/10/ CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel ;</p>	<p>16° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>16° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>17° directive 98/26/ CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres ;</p>	<p>17° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>17° (<i>Sans modification</i>)</p>

	<p>18° directive 98/27/ CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs ;</p>	<p>18° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>18° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>19° directive 98/71/ CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 sur la protection juridique des dessins ou modèles ;</p>	<p>19° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>19° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>20° directive 98/78/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance ;</p>	<p>20° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>20° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>21° directive 1999/2/ CE du Parlement européen et du Conseil du 22 février 1999 relative au rapprochement des législations des Etats membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation ;</p>	<p>21° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>21° (<i>Sans modification</i>)</p>

	<p>22° directive 1999/3/ CE du Parlement européen et du Conseil du 22 février 1999 établissant une liste communautaire de denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation ;</p>	<p>22° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>22° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>23° directive 1999/5/ CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité ;</p>	<p>23° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>23° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>24° directive 1999/64/ CE de la Commission du 23 juin 1999 modifiant la directive 90/388/CEE en vue de garantir que les réseaux de télécommunications et les réseaux câblés de télévision appartenant à un seul et même opérateur constituent des entités juridiques distinctes.</p>	<p>24° (<i>Sans modification</i>)</p>	<p>24° (<i>Sans modification</i>)</p>

	<p>Article 2 Dans les mêmes conditions, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, les dispositions législatives requises pour la mise en œuvre du droit communautaire dans les domaines suivants, ainsi que les mesures d'adaptation qui lui sont liées :</p>	<p>Article 2 ... pour l'application du droit d'adaptation de la législation liées à cette application :</p>	<p>Article 2 <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Traité instituant la Communauté européenne <i>Art. 43. — 1.</i> Afin de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, la Commission convoque, dès l'entrée en vigueur du traité, une conférence des États membres pour procéder à la confrontation de leurs politiques agricoles, en établissant notamment le bilan de leurs ressources et de leurs besoins.</p>	<p>I. — 1° articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne la profession d'agent artistique ;</p>	<p>I. — 1° <i>(Sans modification)</i></p>	
<p>2. La Commission, en tenant compte des travaux de la conférence prévue au paragraphe 1, présente, après consultation du Comité économique et social et dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, des</p>			

<p>Ces propositions doivent tenir compte de l'interdépendance des questions agricoles évoquées au présent titre.</p>			
<p>Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler.</p>			
<p>3. L'organisation commune prévue à l'article 40, paragraphe 2, peut être substituée aux organisations nationales du marché, dans les conditions prévues au paragraphe précédent, par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée:</p>			

<p>a. si l'organisation commune offre aux États membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires, et</p>			
<p>b. si cette organisation assure aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national.</p>			

<p>4. S'il est créé une organisation commune pour certaines matières premières, sans qu'il existe encore une organisation commune pour les produits de transformation correspondants, les matières premières en cause utilisées pour les produits de transformation destinés à l'exportation vers les pays tiers peuvent être importées de l'extérieur de la Communauté.</p>			
<p><i>Art. 49.</i> — Dès l'entrée en vigueur du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social, arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 48, notamment :</p>			
<p>a. en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail,</p>			

<p>b. en éliminant, selon un plan progressif, celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs,</p>			
<p>c. en éliminant, selon un plan progressif, tous les délais et autres restrictions, prévus soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres, qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi,</p>			

<p>d. en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries.</p>			
<p><i>Les règlements figurent dans le rapport n° 30 du Sénat, tome III.</i></p>	<p>2° règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, en ce qui concerne l'assujettissement à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) des revenus d'activités et de remplacement des personnes qui sont à la charge d'un régime de sécurité sociale d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ;</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>	

	3° règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux ;	3° (<i>Sans modification</i>)	
	4° règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil du 1 ^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne ;	4° (<i>Sans modification</i>)	
	5° règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes ;	5° (<i>Sans modification</i>)	
	6° règlement (CE) n° 3093/94 du Conseil du 15 décembre 1994 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;	6° Règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;	

<p>Traité instituant la Communauté européenne <i>Art. 28.</i> — Toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.</p>	<p>II. — 1° article 28 du traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne les règles d'apposition des poinçons de garantie sur les ouvrages en métaux précieux ;</p>	<p>II. — 1° <i>(Sans modification)</i></p>	
<p><i>Art. 43 et 49.</i> — <i>Cf. supra.</i></p>	<p>2° articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne la profession d'agent en brevets ;</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p>	
	<p>3° règlement (CEE) n° 2238/93 de la Commission des Communautés Européennes du 26 juillet 1993 relatif aux documents accompagnant les transports des produits viti-vinicoles et aux registres à tenir dans le secteur viti-vinicole ;</p>	<p>3° Commission du ...</p>	
	<p>4° règlement (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993 sur la marque communautaire ;</p>	<p>4° <i>(Sans modification)</i></p>	

<p><i>La décision figure dans le rapport n° 30 du Sénat, tome III, p. 690.</i></p>	<p>5° décision du Conseil du 31 décembre 1998 sur les arrangements monétaires relatifs aux collectivités territoriales françaises de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.</p>	<p>5° (Sans modification)</p>	
<p>Directive 1979/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages</p>			<p><i>Article additionnel</i></p>
<p><i>Art. 4 — 1.</i> Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. A cet égard, il est tenu compte : A) des espèces menacées de disparition, B) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats,</p>			<p><i>Pour la transposition de l'article 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ainsi que pour la transposition des articles 4 et 6 de la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, les mesures législatives requises pour :</i></p>

<p>C) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte,</p> <p>D) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécification de leur habitat.</p>			<p><i>1° donner une existence juridique aux zones de protection spéciales et aux zones spéciales de conservation, désignées sous l'appellation commune de « sites Natura 2000 » de façon à ce qu'un régime de conservation contractuel ou réglementaire puisse s'appliquer dans tous les cas ;</i></p>
<p>Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.</p>			<p><i>2° consacrer l'option de mesures de conservation instaurées sous la forme contractuelle entre les titulaires de droit réels et personnels portant sur des biens immobiliers avec l'autorité administrative ;</i></p>
<p>Les Etats membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.</p>			<p><i>2° bis prévoir, préalablement à la détermination des propositions départementales contribuant à la liste nationale des sites susceptibles d'être classés zones spéciales de conservation ou zones de protection spéciale, des modalités de consultation recourant à des délibérations motivées des conseils municipaux concernés, portant sur les remarques et propositions relatives au projet de périmètre, les dispositions envisageables et les difficultés éventuelles, et dont l'autorité préfectorale ne peut</i></p>

<p>2. Les Etats membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration. A cette fin, les Etats membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.</p> <p>3. Les Etats membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des</p>			<p>3° organiser la concertation nécessaire à l'élaboration des orientations de gestion de chaque site ;</p> <p>4° instaurer un régime d'évaluation approprié des incidences ainsi qu'un régime d'autorisation des plans et des projets susceptibles d'affecter significativement un site Natura 2000, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, y compris les possibilités de dérogation et prévoir les mesures y afférentes ;</p> <p>5° réaliser, dans les zones concernées, la conciliation entre les objectifs de conservation et le maintien d'activités humaines lorsque celles-ci n'ont pas d'effets significatifs à leur égard, la chasse, exercée dans les conditions et territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur, ne constituant pas une activité perturbante ou ayant de tels effets.</p> <p>(Adoption de l'amendement n° 2 du Gouvernement, des sous-amendements</p>
--	--	--	--

espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

n° 4 et 5 de M. Jean-Paul Chanteguet et sous-amendements identiques nos 6 et 7)

<p>4. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbation touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les Etats membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.</p>			
<p><i>La directive 92/43/CEE figure dans le rapport n° 30 du Sénat – tome II p. 192</i></p>			
	<p>Article 3 Outre les mesures législatives nécessaires à la transposition des directives 92/49 et 92/96 mentionnées à l'article 1er, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnances, à la refonte du code de la mutualité et à la modification du code des assurances, du code de la sécurité sociale, de la loi n° 78-741 du 13 juillet 1978 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des</p>	<p>Article 3 ... par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à la refonte ...</p>	<p>Article 3 <i>(Sans modification)</i></p>

	1° d'assurer l'harmonisation des règles applicables aux organismes mutualistes, institutions de prévoyance et entreprises d'assurance ;	1° (<i>Sans modification</i>)	
	2° de garantir les droits et d'assurer la protection des intérêts des membres des organismes mutualistes ou des institutions de prévoyance et de leurs bénéficiaires, ainsi que des assurés, souscripteurs, adhérents et bénéficiaires de contrats d'assurance ;	2° (<i>Sans modification</i>)	
	3° et d'assurer la participation effective des membres des organismes mutualistes au fonctionnement de leurs instances dirigeantes.	3° (<i>Sans modification</i>)	
	Article 4 Outre les mesures législatives nécessaires à la transposition de la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures mentionnée à l'article 1er, et afin de faciliter, notamment, la mise en œuvre des dispositions du droit communautaire relatives aux marchés publics de	Article 4 ... 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative... ... par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures ...	Article 4 (<i>Sans modification</i>)

	<p>1° supprimer la garantie de reprise de passif accordée par l'Etat aux sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, prolonger les durées actuelles des concessions et prévoir les conditions dans lesquelles ces modifications seront appliquées dans les comptes des sociétés, au titre de l'exercice ouvert au 1^{er} janvier 2000 ;</p>	<p>— supprimer d'autoroutes ; — prolonger les durées actuelles des concessions desdites sociétés ; — prévoir les conditions dans lesquelles ces modifications seront appliquées dans les comptes des sociétés au titre de l'exercice ouvert au 1^{er} janvier 2000 ;</p>	
	<p>2° redéfinir les règles, notamment en les unifiant et les simplifiant, relatives à l'institution de péages pour l'usage d'infrastructures routières et de certains ouvrages d'art compris dans la voirie nationale, départementale et communale, y compris lorsque la gestion de ces ouvrages d'art est assurée par un établissement public de coopération intercommunale.</p>	<p>2° Supprimé.</p>	

	Article 5 Les ordonnances prévues aux articles précédents devront être prises dans les délais suivants :	Article 5 Les ordonnances prévues par la présente loi devront...	Article 5 <i>(Alinéa sans modification)</i>
	a) Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi pour celles :	a) Dans les quatre mois...	<i>a) (Alinéa sans modification)</i>
	1° transposant les directives mentionnées au I de l'article 1er ;	1° transposant en tout ou en partie les directives...	<i>1° (Sans modification)</i>
	2° mettant en œuvre le droit communautaire dans les domaines mentionnés au I de l'article 2 ;	<i>2° (Sans modification)</i>	<i>2° (Sans modification)</i>
	3° prenant les mesures prévues à l'article 3 et à l'article 4 ;	<i>3° (Sans modification)</i>	3° ...prévues à l'article 2 bis, à l'article 3... (Adoption de l'amendement n° 3 du Gouvernement)
	b) Dans les dix mois suivant la promulgation de la présente loi pour celles :	b) Dans les huit mois...	<i>b) (Sans modification)</i>
	1° transposant les directives mentionnées au II de l'article 1er ;	1° transposant en tout ou en partie les directives...	

	2° mettant en œuvre le droit communautaire dans les domaines mentionnés au II de l'article 2.	2° (<i>Sans modification</i>)	
	Des projets de lois de ratification des ordonnances devront être déposés devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de l'expiration des délais mentionnés aux alinéas précédents.	... Parlement au plus tard le dernier jour du deuxième mois...	

Amendements non adoptés par la Commission

Article premier

Amendements présentés par M. Claude Goasguen :

- Supprimer le quatrième alinéa (4°) du I de cet article.
- Supprimer le sixième alinéa (6°) du I de cet article.
- Supprimer le treizième alinéa (14°) du I de cet article.
- Supprimer le vingt-troisième alinéa (25°) du I de cet article.
- Supprimer le deuxième alinéa (2°), le septième alinéa (7°), le vingtième alinéa (21°), le vingt et unième alinéa (22°) du II de cet article.
- Supprimer le onzième alinéa (11°) du II de cet article.
- Supprimer le quinzième alinéa (16°) du II de cet article.
- Supprimer le dix-septième alinéa (18°) du II de cet article.

Article 3

Amendement présenté par M. Claude Goasguen :

Supprimer cet article.

2766 - Rapport de M. Jacques Floch sur , portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire (commission des lois)

(

- 1) *Arrêts Sté Sace du 17 décembre 1970, Van Duyn du 4 décembre 1974 et Ministère public contre Ratti du 5 avril 1979.*
- 2) *Arrêt Compagnie Alitalia du 3 février 1989.*
- 3) *Arrêt Sociétés Rothmans international et Philip Morris du 28 février 1992.*