



N° 3356

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 octobre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la transposition des directives,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

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

Union européenne.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, M. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriol, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES MESURES ANNONCEES PAR LE GOUVERNEMENT EN JUIN 2001.....	7
II. PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMELIORATION DES PROCEDURES DE TRANSPOSITION DES NORMES COMMU- NAUTAIRES EN DROIT FRANÇAIS.....	9
III. BILAN ET PERSPECTIVES.....	13
CONCLUSION.....	17
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	19
ANNEXES.....	23
Annexe 1 : Circulaire du 9 novembre 1998 du Premier ministre relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne.....	25
Annexe 2 : Liste des directives et décisions-cadres nécessitant une transposition par voie législative adoptées entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2001	31

Annexe 3 : Liste des directives et décisions-cadres nécessitant une transposition adoptées depuis le 1^{er} juin 2001.....	35
Annexe 4 : Rapport du groupe de travail sur l'amélioration des procédures de transposition des normes communautaires en droit français	41

Mesdames, Messieurs,

Le recours à une loi d'habilitation (loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001) pour résorber une partie du retard de la France dans la transposition des directives communautaires a démontré l'inefficacité du dispositif mis en œuvre dans notre pays, sous les gouvernements successifs, pour assurer l'application, dans des délais raisonnables, des normes européennes.

La situation de la France n'est pas satisfaisante, qu'il s'agisse des directives à transposer par voie législative ou réglementaire (ces dernières représentant environ les 2/3 du total). Ainsi, selon le tableau d'affichage du marché intérieur publié en mai 2001 par la Commission européenne, la France se situe (en ce domaine) à la 14^{ème} place des Etats de l'Union, la Grèce étant le seul pays à avoir un déficit de transposition supérieur au notre (3,5 % pour une moyenne européenne de 2,5 %).

Or, il est important de souligner que la quasi-totalité des directives ou autres normes européennes en attente de transposition avaient été préalablement approuvées par le Gouvernement français au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne.

Lors de l'examen, par l'Assemblée nationale, du projet de loi habilitant le Gouvernement à recourir aux ordonnances, le rapporteur avait, le 5 décembre 2000, attiré son attention sur la nécessité impérieuse d'améliorer le dispositif de transposition des directives, et spécialement de celles qui doivent faire l'objet d'une transposition par la loi.

Parallèlement, il avait déposé une proposition de loi prévoyant que les Délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat puissent se saisir pour avis des projets de loi transposant ou mettant en œuvre des actes de la Communauté européenne ou de l'Union européenne.

Il est paradoxal, en effet, que le dispositif mis en place par l'article 88-4 de la Constitution, qui permet à la Délégation pour l'Union européenne d'être associé, en amont, au processus d'élaboration des normes européennes, ne fonctionne plus, en aval, lorsque la directive a été adoptée mais pas encore intégrée dans notre droit positif.

Au-delà de la modification éventuelle des textes, l'essentiel est que l'Assemblée nationale soit associée à l'ensemble du processus d'élaboration, d'adoption et de transposition des directives afin qu'elle puisse exercer un contrôle efficace. Pour atteindre cet objectif, il importe que notre Délégation, qui a examiné le projet de norme européenne puisse suivre également, sous une forme ou sous une autre, sa transposition.

Depuis l'année dernière, des mesures ont d'ores et déjà été prises par le Gouvernement en vue d'améliorer le dispositif existant, d'autres devraient prochainement intervenir. L'objet du présent rapport est de faire le point sur les réformes entreprises et d'essayer de fixer un programme de travail de la Délégation en ce domaine.

I. LES MESURES ANNONCEES PAR LE GOUVERNEMENT EN JUIN 2001

En réponse à une nouvelle intervention insistante de la part du rapporteur, lors de la discussion du projet de loi autorisant la ratification du traité de Nice (le 5 juin 2001), le ministre délégué chargé des affaires européennes a annoncé les mesures suivantes :

– instauration, en complétant la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998, relative à la transposition des directives, d’une nouvelle procédure, selon laquelle le Gouvernement transmettra tous les deux mois, par lettre, aux Délégations pour l’Union européenne, toutes les directives communautaires nécessitant une transposition par voie législative ;

– cette lettre, dont figurent en annexe les deux premiers exemplaires adressés les 7 juin et 16 octobre 2001, devra explicitement mentionner le délai de transposition prévu pour chaque directive ;

– communication régulière aux Délégations d’un document récapitulant l’ensemble des procédures de transposition ;

– organisation d’une réunion annuelle de suivi des transpositions sous l’égide du cabinet du Premier ministre ;

– création d’un groupe de travail informel chargé de préciser les modalités permettant au Parlement un meilleur suivi de la transposition des directives.

II. PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMELIORATION DES PROCEDURES DE TRANSPOSITION DES NORMES COMMU- NAUTAIRES EN DROIT FRANÇAIS

Le groupe de travail était composé de représentants du SGCI (Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne), des Secrétariats de la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Conseil d'Etat, du Secrétariat général du Gouvernement et du ministère des affaires étrangères

Il s'est réuni à cinq reprises entre juin et octobre 2001.

Voici les principales mesures proposées par le groupe dont le rapport est communiqué en annexe :

– Améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif administratif de transposition des directives :

- Au stade de la transposition

– (rappel) le SGCI adresse tous les deux mois aux Délégations la liste des nouvelles directives publiées, avec leur date de transposition, ainsi qu'en annexe le texte des directives elles-mêmes ;

– diffusion plus large du tableau récapitulatif de l'état des transpositions, tenu à jour par le SGCI et qui ne bénéficie jusqu'à présent que d'une diffusion interne à l'administration. Ce tableau pourrait être adressé tous les trois mois au Conseil d'Etat et aux assemblées.

• Au stade de l'élaboration de la norme communautaire

Il est de fait que, dans de nombreux cas, les difficultés rencontrées au stade de la transposition résultent de la complexité de la norme à transposer ou d'une insertion problématique au sein de l'ordre juridique français.

– pour les propositions de textes transmises aux assemblées au titre de l'article 88-4 de la Constitution, réalisation rapide, par le ministère chef de file, d'une fiche d'impact juridique **simplifiée**. Ceci devrait permettre la réalisation effective de ces fiches, prévue par la circulaire de 1998 mais très rarement réalisées. Le SGCI adresserait une copie de cette fiche simplifiée aux Délégations pour l'Union européenne des assemblées ;

– pour les textes importants, qui retiennent particulièrement l'attention de la Délégation, envoi dans un délai de deux mois d'un avis du SGCI portant sur les textes de droit interne concernés, les difficultés posées par le texte et les premiers éléments de la position française ;

– en ce qui concerne l'évolution des textes en cours de discussion, diffusion spécifique aux présidents des Délégations des télégrammes diplomatiques relatifs aux négociations sur les textes adressés aux assemblées au titre de l'article 88-4.

– **Améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif législatif :**

– insertion plus fréquente des transpositions dans des lois dont ce n'est pas l'objet principal. Cela permet de tirer parti des projets de loi à l'ordre du jour pour assurer la transposition de directives connexes et aussi de banaliser l'exercice de la transposition.

Il faudrait, pour atteindre cet objectif, mieux insérer les travaux de transposition dans la programmation générale des travaux du Gouvernement et du Parlement.

– En ce qui concerne principalement les lois dont l'objet exclusif est la transposition des directives, il paraît souhaitable que la transposition soit suivie autant que possible par le même

parlementaire que celui ayant examiné le texte au cours de sa négociation dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Surtout, il faudrait faciliter les contacts **en amont** du dépôt du projet de loi de transposition entre les représentants de l'exécutif et les parlementaires ayant suivi ces sujets dans le cadre de l'article 88-4, afin de faciliter, par un dialogue précoce, la transposition des directives posant le plus de difficultés.

– Le recours aux DDAC, sans être encouragé, ne doit pas être exclu, surtout pour assurer la transposition de directives essentiellement techniques qui ne peuvent ni s'inscrire dans une loi en cours d'élaboration ni être l'objet exclusif d'une loi de transposition ;

– Le recours aux ordonnances devrait revêtir un caractère très exceptionnel justifié par des considérations d'urgence et par l'impossibilité d'assurer une transposition dans des conditions satisfaisantes par les autres modes examinés.

Il faut évidemment souligner que les propositions mentionnées ci-dessus n'engagent pas aujourd'hui le Gouvernement, s'agissant d'un groupe de travail à caractère administratif. Nous verrons dans les prochaines semaines si ces propositions sont en tout ou partie reprises par le Gouvernement. Le rapporteur souhaite vivement que ce soit le cas pour au moins une partie d'entre elles.

Le rapporteur relève aussi que la création d'un groupe de travail associant l'exécutif et le législatif pour étudier ce type de questions est une novation, une telle expérience pouvant d'ailleurs servir de précédent utile.

III. BILAN ET PERSPECTIVES

1) C'est un rapport « d'étape » qui est présenté ici. A la suite des premières mesures annoncées en juin 2001, d'autres devraient être prises prochainement compte tenu notamment des travaux mentionnés ci-dessus, et également de diverses suggestions que les uns ou les autres pourraient faire.

Il est très probable, en tout cas, que la circulaire de novembre 1998 sera modifiée et complétée. Encore faudra-t-il ensuite assurer sa bonne application.

2) Sans attendre de nouvelles décisions, le rapporteur propose que la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale suive dès à présent la transposition de certaines directives.

– Dans la première liste communiquée par le Gouvernement, il propose de sélectionner le « paquet rail », constitué par un ensemble de directives du 26 février 2001 (n° 2001/12, 2001/13, et 2001/14), qui devront être transposées au plus tard le 15 mars 2003.

Outre qu'elles touchent à un domaine particulièrement sensible pour la France, ces directives illustrent bien les difficultés auxquelles le processus de transposition est susceptible de se heurter.

En l'espèce, ces difficultés tiennent, d'une part, aux particularités de notre organisation ferroviaire et, d'autre part, à certaines méthodes de la Commission, puisque la transposition de ces directives, à peine adoptées, doit tenir compte également de textes actuellement en cours de discussion.

• Tout d'abord, d'après les informations qui ont été portées à la connaissance du rapporteur, deux problèmes délicats devront être réglés dans le cadre de la transposition :

➤ Le premier problème a trait à l'opportunité de créer ou non un organisme de répartition des capacités (ORC) indépendant. Sur ce point, l'article 14 de la directive 2001/14 ouvre deux possibilités. Ou bien cette fonction est dévolue au gestionnaire de l'infrastructure. Ou bien, si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, un organisme de répartition des capacités, indépendant des entreprises ferroviaires, doit être institué.

Aux termes de la loi du 13 février 1997 portant création de RFF (Réseau ferré de France), celui-ci est un gestionnaire de l'infrastructure indépendant de la SNCF. En application de l'article 14 précité de la directive 2001/14, la fonction de répartition des capacités devrait donc, en principe, être dévolue à RFF.

Pour autant, la SNCF estime que même lorsque le gestionnaire de l'infrastructure est indépendant des entreprises ferroviaires, l'article 14 n'interdirait pas à un Etat membre de créer un organisme de répartition des capacités.

Seule une telle solution serait de nature à satisfaire à l'exigence de répartition équitable et non discriminatoire des capacités posée par la directive 2001/14. A défaut, RFF pourrait être accusée d'être juge et partie, puisque RFF pourrait avoir à demander des capacités en vue d'assurer l'entretien du réseau, tout en étant dans le même temps gestionnaire de l'infrastructure.

➤ Le second problème concerne l'établissement des règles de priorité en cas de saturation du réseau. L'article 22 précise les modalités selon lesquelles le *gestionnaire de l'infrastructure* résout cette question.

Là encore, on risque d'être de nouveau confronté au problème évoqué précédemment de savoir s'il convient ou non d'attribuer à RFF les fonctions qui sont dévolues au gestionnaire de l'infrastructure par la directive 2001/14.

- Le processus de transposition des directives du « paquet rail » risque d'être d'autant plus complexe que – outre ces difficultés liées aux particularités de notre organisation ferroviaire – il aura à régler également celles qui pourront découler de la proposition de règlement « transports publics de voyageurs »,

actuellement en cours de discussion. Ce texte procède, en effet, à une déréglementation du transport de voyageurs et, pour ce motif, l'Assemblée nationale a demandé son rejet dans la résolution qu'elle a adoptée le 25 juin dernier.

Enfin, Mme Loyola de Palacio, commissaire européenne en charge des transports et de l'énergie, a annoncé, lors du Conseil « Transports » du 16 octobre dernier, qu'un deuxième paquet ferroviaire serait présenté prochainement.

– Dans la seconde liste de textes qui vient d'être communiqué, le rapporteur relève spécialement la décision-cadre du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'agent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et produits du crime, qui doit être transposée avant le 31 décembre 2002.

CONCLUSION

Au-delà de son caractère assez technique et aride, le dossier de la transposition des directives dans notre droit soulève d'importantes questions **concernant le processus même d'élaboration des normes européennes**, ainsi que les **relations entre le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les affaires européennes**.

– Sur le premier point, il faut noter que beaucoup des retards dans les transpositions tiennent à des difficultés interministérielles. Les ministères, qui estiment que leur position n'a pas été prise en compte lors de la négociation (nécessairement complexe), reviennent à la charge au moment de la transposition pour obtenir des décisions qui leur soient favorables.

Au-delà, un début d'étude rétrospective entreprise à la demande du rapporteur sur certaines directives montre que l'insertion des normes européennes dans notre droit est parfois difficile en raison de la différence de culture et de tradition juridique entre les pays, la Commission et la CJCE (Cour de justice des Communautés européennes) ayant souvent tendance à privilégier les conceptions anglo-saxonnes.

– S'agissant des relations entre le Gouvernement et le Parlement en matière européenne, la transposition des directives pourrait devenir un domaine privilégié dans lequel une meilleure association des assemblées à la construction européenne serait réalisée, grâce à un suivi de tout le processus d'élaboration et de transposition des textes.

C'est une question très délicate et il y aura évidemment des réticences à ce qui peut apparaître à certains comme une « ingérence » du Parlement dans le travail gouvernemental.

Mais il doit être possible, tout en préservant le pouvoir d'initiative des lois du Premier ministre, de trouver des formules souples associant les députés et spécialement la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale à la préparation des textes de transposition.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 25 octobre 2001 pour examiner le présent rapport.

Le **rapporteur** a considéré que le recours récent à l'habilitation législative pour résorber partiellement les retards de transposition des directives communautaires montrait l'inefficacité des solutions juridiques pratiquées jusqu'à présent pour les transpositions des directives par voie législative ou réglementaire. Il a alors rappelé son intervention au cours de l'examen, par l'Assemblée nationale, du projet de loi d'habilitation, soulignant la nécessité impérieuse d'améliorer le dispositif de transposition, et sa proposition de loi permettant aux Délégations pour l'Union européenne des deux Chambres de se saisir pour avis des projets de loi déposés dans ce cadre. Il est paradoxal, en effet, que le Parlement soit associé, en vertu de la Constitution, à l'élaboration des normes communautaires, mais ne le soit plus dans la phase d'intégration des directives dans le droit positif.

Pour mettre fin à ce paradoxe et permettre une association effective de l'Assemblée nationale à l'ensemble du processus d'élaboration, d'adoption et de transposition des normes européennes, il importe que la Délégation, qui a examiné le projet de norme européenne, puisse suivre également, sous une forme ou sous une autre, sa transposition.

Au cours du débat sur la ratification du traité de Nice, en juin 2001, le ministre chargé des affaires européennes a énuméré les mesures prises, après arbitrage du Premier ministre, pour répondre aux préoccupations insistantes de parlementaires de tous les groupes :

– instauration, d'une nouvelle procédure par laquelle le Gouvernement fera connaître tous les deux mois, aux Délégations pour l'Union européenne, les directives communautaires nécessitant une transposition par voie législative, en indiquant explicitement le délai correspondant ;

- communication régulière aux Délégations d'un document récapitulant l'ensemble des procédures de transposition ;
- organisation d'une réunion annuelle de suivi des transpositions sous l'égide du cabinet du Premier ministre ;
- création d'un groupe de travail informel sur les modalités du suivi parlementaire de la transposition des directives.

Ce groupe a proposé plusieurs mesures comportant notamment la diffusion au Conseil d'Etat et aux assemblées, chaque trimestre, du tableau récapitulatif de l'état des transpositions, tenu à jour par le SGCI ; la transmission aux Délégations pour l'Union européenne de la fiche d'impact juridique simplifiée qui doit être réalisée pour chacun des textes transmis en application de l'article 88-4 de la Constitution et, pour les textes spécialement retenus par chaque Délégation, d'un avis du SGCI portant sur les textes de droit interne concernés, les difficultés posées par le texte et les premiers éléments de la position française ; enfin, la diffusion spécifique aux présidents des Délégations des télégrammes diplomatiques relatifs aux négociations sur les textes adressés aux assemblées au titre de l'article 88-4.

Le groupe de travail a enfin envisagé les améliorations pouvant être apportées au dispositif législatif, dans le cadre constitutionnel en vigueur, afin d'engager le plus rapidement possible la procédure de transposition. Il a souhaité l'insertion plus fréquente des transpositions dans des lois dont ce n'est pas l'objet principal. Cela permettrait de tirer parti des projets à l'ordre du jour pour assurer la transposition de directives connexes et aussi de banaliser l'exercice de la transposition. Pour les projets de loi dont la transposition est l'objet principal, il conviendrait de faciliter les contacts, en amont du dépôt de projet de loi, entre les représentants de l'exécutif et les parlementaires qui ont suivi ce sujet dans le cadre de l'article 88-4. Par ailleurs, si le recours aux projets de loi transposant diverses dispositions communautaires peut être envisagé pour assurer la transposition de directives essentiellement techniques, en revanche, il conviendrait de ne recourir aux ordonnances qu'à titre très exceptionnel, pour des motifs d'urgence et faute d'une autre solution satisfaisante dans le délai imparti pour la transposition.

Le rapporteur a déclaré que, bien entendu, les parlementaires conservent la faculté, si une transposition ne leur paraît pas engagée de

manière suffisamment déterminée, de déposer des propositions de loi de transposition.

Il a indiqué que les propositions du groupe de travail n'engageaient pas le Gouvernement, mais qu'il avait bon espoir d'en voir une partie reprise, notamment à travers la modification de la circulaire du 9 novembre 1998 du Premier ministre sur la transposition des directives. Il s'est félicité de l'association de l'administration de l'Assemblée nationale à ce type de travaux conduits par l'exécutif, et a relevé, pour s'en réjouir, le bon climat dans lequel se sont déroulés les contacts qu'il a pris avec le président de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat.

Sous le bénéfice des aménagements que la réflexion ultérieure pourrait amener à apporter au dispositif ainsi esquissé, le rapporteur a proposé d'expérimenter la procédure nouvelle à travers l'étude des problèmes posés, d'une part, par la transposition par le « paquet rail », c'est-à-dire les directives du 26 février 2001 (n° 2001/12, 2001/13, et 2001/14), et d'autre part par la décision-cadre du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent. D'une manière générale, il a proposé à la Délégation de poser le principe que le parlementaire qui a examiné le texte au cours de sa négociation dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution – ou encore les parlementaires qui au sein de la Délégation suivent particulièrement le secteur d'activité concerné - en suivent la transposition et qu'à cette fin, des contacts informels soient organisés, préalablement au dépôt du projet de loi de transposition, entre ces parlementaires et les représentants de l'exécutif.

En conclusion, le rapporteur a considéré que les nouvelles propositions constituaient une avancée de nature à accroître la participation du Parlement dans le contrôle de l'application des normes européennes.

M. Maurice Ligot a demandé si les propositions du groupe de travail donneraient lieu à une modification de la circulaire du 9 novembre 1998.

Le **rapporteur** a répondu par l'affirmative, en indiquant que si ces propositions avaient d'ores et déjà été approuvées par les administrations concernées, elles devaient être entérinées par une décision réglementaire.

M. Pierre Brana s'est déclaré heureux de ces nouvelles avancées. Il a souhaité savoir pourquoi, concernant les projets de loi ayant pour objet exclusif la transposition des directives, était évoquée la procédure des parlementaires en mission.

Le **rapporteur** a indiqué que si cette procédure pouvait être justifiée pour respecter la compétence du Gouvernement concernant l'élaboration des projets de loi, on ne pouvait y recourir qu'exceptionnellement et il valait mieux que les parlementaires soient associés de façon informelle.

M. Gérard Fuchs s'est félicité qu'après cinquante années de construction européenne, on cherche enfin à trouver un dispositif efficace de transposition des directives communautaires. Il s'est cependant inquiété du stock de directives anciennes non transposées dans le cadre de la dernière loi d'habilitation et souhaité qu'on réfléchisse à la mise en œuvre de leur transposition.

Rappelant que ce stock comportait beaucoup de mesures de caractère réglementaire, le **rapporteur** a distingué, parmi celles qui avaient un caractère législatif, deux principaux cas de figure : celles qui concernent des textes communautaires récemment examinés par la Délégation – qui pourraient être traitées très vite – et celles qui concernent des textes plus anciens, qu'il faudra régler progressivement.

ANNEXES

Annexe 1 :
Circulaire du 9 novembre 1998 du Premier ministre relative
à la procédure de suivi de la transposition des directives
communautaires en droit interne

Paris, le 9 novembre 1998.

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les ministres

Les normes communautaires interviennent dans des domaines plus divers que par le passé. Leur intégration dans le droit interne réclame, plus souvent qu'autrefois, la collaboration de plusieurs départements ministériels. Enfin, les développements qu'a récemment connus la construction européenne, et, en particulier, l'effort entrepris pour construire le cadre nécessaire à la mise en place du Marché unique, se sont traduits par l'édiction d'un nombre important de directives.

Le travail de transposition présente, de ce fait, une difficulté accrue. Il importe, cependant, de le mener à bien dans les délais requis. Il y va, tant du respect de nos engagements communautaires, auquel il convient de veiller d'autant plus qu'au second semestre de l'an 2000 la France prendra la présidence de l'Union européenne, que d'un impératif de sécurité juridique. Des contentieux récents ont en effet montré qu'un défaut de transposition peut être cause d'une grave incertitude sur la norme applicable et compromettre la validité des décisions prises par l'Etat voire, dans certains cas, par les collectivités locales.

Ainsi apparaît-il nécessaire de définir une méthode de travail commune à tous les ministères, qui permette d'assurer une coordination et un suivi efficaces du travail de transcription des directives en droit interne.

Tel est l'objet de la présente circulaire, qui se substitue à celle du 25 janvier 1990.

*
* *

1. Négociation des directives

Chaque ministère assume, dans son domaine propre, la responsabilité de la transposition du droit communautaire en droit interne. Cette responsabilité doit s'exercer en amont de l'adoption des directives par le Conseil. Il est essentiel, en effet, de prendre en considération, dès le stade de l'élaboration et de la négociation des projets de directive, les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés qui pourront en résulter.

1.1. Règles générales

Je rappelle, en premier lieu, que l'activité normative de la Communauté doit être gouvernée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient donc d'examiner chaque proposition de directive à la lumière de ces principes, qui conduisent à écarter du champ des directives les questions qui peuvent être réglées au niveau national par chaque Etat membre.

Il est souhaitable, en deuxième lieu, que les fonctionnaires chargés de suivre la préparation d'un projet de directive soient ceux à qui il reviendra d'assurer la transposition en droit interne de la directive adoptée. Si l'organisation de votre administration conduit à une séparation de ces tâches, je vous recommande de réfléchir à une réforme sur ce point ou, à tout le moins, de veiller à une étroite collaboration entre le service chargé de négocier et le service qui a pour mission d'élaborer et d'appliquer la réglementation interne dans le domaine intéressé.

Enfin, il va de soi que la qualité de la rédaction du droit communautaire doit faire l'objet d'une très grande attention. Il est nécessaire en particulier de s'assurer, dès le début de la négociation, que les formulations ou définitions envisagées ne risquent pas de soulever des difficultés d'interprétation ou de créer des incohérences au regard des dispositions existantes en droit interne.

1.2. Etude d'impact juridique

Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) demandera à chacun des ministères intéressés de fournir, dans le délai d'un mois à partir de la communication de la proposition de directive, la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la notification seront nécessaires en cas d'adoption de la directive. Cette étude d'impact juridique comprendra également un avis sur le principe du texte, un tableau comparatif des dispositions communautaires et nationales ainsi que, si les informations nécessaires sont disponibles, une note de droit comparé. Elle s'efforcera également d'identifier les difficultés que pourrait soulever la transposition en droit interne des dispositions de cette proposition de directive. S'il apparaît, en l'état du projet, que l'insertion dans le droit interne du texte communautaire est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats, le Conseil d'Etat pourra être utilement saisi, dès ce stade, d'une demande d'avis.

L'étude d'impact devra être adaptée au vu des évolutions qu'est susceptible de connaître la proposition de directive. Elle permettra d'éclairer la négociation elle-même et facilitera, ultérieurement, la transposition en droit interne.

2. Transposition des directives

2.1. Principes

Il convient d'assurer la mise en oeuvre d'un ensemble de principes, nécessaires pour garantir la qualité de l'adaptation du droit interne, dans le respect des délais imposés.

La transposition, préparée, ainsi qu'il a été dit, dès le stade de la négociation, doit être entreprise aussitôt que la directive a été adoptée. Un effort de programmation est, à cet égard, indispensable, tant pour permettre au ministère qui a principalement la charge de la transposition d'organiser efficacement son travail que pour assurer la bonne insertion des résultats de ce travail dans les procédures interministérielles. Il convient, enfin, d'être à même d'identifier en temps utile et de lever rapidement les difficultés de nature juridique et administrative traditionnellement rencontrées dans cet exercice. Elles sont principalement dues à des interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes ainsi qu'à des hésitations ou des désaccords sur le rôle qui incombe à chaque ministère.

Je vous rappelle, à cet égard, la nécessité de prendre en compte la position adoptée par le Conseil d'Etat, lorsque la directive est au nombre de celles dont il a été saisi dans le cadre de la procédure instituée par la circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

Les règles qui suivent, au respect desquelles je vous demande de veiller strictement, ont été conçues pour répondre à cet ensemble de préoccupations. Leur mise en oeuvre sera plus facile et leur efficacité accrue si l'organisation de votre administration centrale permet d'identifier une structure spécialement chargée de veiller à la coordination des travaux de transposition pour l'ensemble des matières concernant le ministère. Ce rôle peut, le cas échéant, être confié à la direction en charge des affaires juridiques ou des questions internationales. Il doit vous permettre d'avoir une vue d'ensemble de ces travaux, sans pour autant priver les directions et services matériellement compétents de la responsabilité qui leur incombe dans l'adaptation du droit correspondant à leur secteur d'attributions.

2.2. Echancier de transposition

Dès que la directive aura été notifiée à la France, son texte sera transmis au ministère désigné en qualité de chef de file, aux autres ministères intéressés et au secrétariat général du Gouvernement (SGG). Dans le délai de trois mois, au plus tard, suivant cette transmission, qui incombera au SGCI, chacun des ministères participant à la transposition adressera à ce même secrétariat général un échancier d'adoption des textes relevant de ses attributions, accompagné, pour chacun de ces textes, d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions transposées. Une synthèse de ces éléments sera régulièrement effectuée par le SGCI et communiquée au SGG.

On s'attachera à déterminer avec réalisme les délais requis pour l'élaboration des textes. Toutes mesures devront, en particulier, être prises afin de concilier les procédures de consultation applicables à certains textes, par exemple la consultation d'instances représentant les professions, avec le respect des délais de transposition.

C'est à ce stade qu'il convient également d'identifier les difficultés liées à l'interprétation du texte communautaire. En cas de difficulté sérieuse, on en saisira sans attendre le SGCI et, le cas échéant, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères.

2.3. Réunion de transposition

Après réception des documents susmentionnés et, en tout état de cause, à l'issue du délai de trois mois prévu pour leur transmission, le SGCI réunira le ministère chef de file et les ministères intéressés afin d'arrêter l'échéancier, avant transmission à la Commission, et d'examiner les modalités de sa mise en oeuvre.

Cette réunion permettra, d'autre part, d'identifier les difficultés de nature juridique que pourrait soulever l'insertion dans le droit interne des nouvelles dispositions. Le SGCI saisira, le cas échéant, le secrétariat général du Gouvernement de ces difficultés. Il l'informerá également de l'existence d'éventuels désaccords entre les ministères, afin que ceux-ci puissent, en tant que de besoin, être rapidement soumis à mon arbitrage.

Enfin, dans le cas particulier où la directive comporte des dispositions prévoyant que certaines des questions relevant de son champ d'application feront l'objet d'un nouvel examen à une échéance prédéterminée (clause dite « de rendez-vous »), le SGCI veillera à ce que toutes mesures soient prises pour que le délai ainsi accordé soit employé à préparer la position de la France dans les discussions à venir.

2.4. Suivi de la transposition

Il incombera au SGCI de renseigner au fur et à mesure, en lien avec les ministères intéressés, le tableau de transposition de chaque directive. Une synthèse de ces tableaux par ministère sera transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement. Celui-ci la portera à la connaissance des membres de mon cabinet pour les matières relevant de leur secteur ainsi que du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'Etat concernés.

En outre, le SGCI provoquera, trois mois avant l'expiration du délai de transposition, une réunion avec les ministères intéressés, si des mesures restent à prendre. Les désaccords qui n'auraient pu être levés antérieurement et qui subsisteraient au terme de cette réunion seront soumis sans délai à mon arbitrage.

3. Prévention du contentieux communautaire

Vous vous attacherez à prendre toutes dispositions susceptibles de prévenir le développement du contentieux.

Vous veillerez, en particulier, à ce que les mises en demeure ou avis motivés émanant de la Commission reçoivent une réponse dans le délai requis.

La pratique des réunions dites dans le langage communautaire « réunions paquets », qui permettent de procéder à un examen périodique, avec la Commission, de l'ensemble des affaires susceptibles de prendre un caractère contentieux, mérite d'être développée.

Vous prendrez toutes dispositions pour que votre département ministériel soit efficacement représenté à ces réunions.

*
* *

Un an après l'entrée en vigueur de la présente circulaire, le SGCI, me fera rapport des conditions de son exécution. Je vous demande de diffuser très largement cette circulaire et de veiller à sa bonne application par l'ensemble des services placés sous votre autorité.

Lionel Jospin

Annexe 2 :
**Liste des directives et décisions–cadres nécessitant
une transposition par voie législative adoptées entre
le 1^{er} janvier et le 31 mai 2001**

E 926 – COM (97) 369 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'application de bonnes pratiques cliniques dans la conduite d'essais cliniques de médicaments à usage humain

Adoptée le 04/04/2001 – JOCE L 121 du 01/05/2001

Directive n° 2001/20/CE à transposer avant le 1^{er} mai 2003

E 1163 – COM (98) 480 final

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires

Proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité

Adoptées le 26/02/2001 – JOCE L 75 du 15/03/2001

Directives n° 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE à transposer avant le 15 mars 2003

E 1320 – COM (99) 438 final

Proposition de décision-cadre du Conseil visant à combattre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiements autres que les espèces

Adopté le 28/02/2001 – JOCE L 149 du 02/06/2001

Décision-cadre n° 2001/413/JAI à transposer avant le 2 juin 2003

E 1380 – COM (99) 617 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel

Adoptée le 19/03/2001 – JOCE L 110 du 20/04/2001

Directive n° 2001/16/CE à transposer avant le 20 avril 2003

E 1449 – COM (00) 259 final

Proposition de directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissement ou de parties d'entreprises ou d'établissements

Adoptée le 12/03/2001 – JOCE L 82 du 22/03/2001

Directive n° 2001/23/CE à transposer avant le 17 juillet 2001

E 1460 – 7797/00 COPEN 29

Initiative de la République portugaise en vue d'une décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales

Adoptée le 15/03/2001 – JOCE L 82 du 22/03/2001

Décision-cadre n° 2001/220/JAI :

Dispositions de l'article 10 à transposer avant le 22 mars 2006

Dispositions des articles 5 et 6 à transposer avant le 22 mars 2004

Autres dispositions à transposer avant le 22 mars 2002

E 1487 – COM(00) 313 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (version codifiée)

Adoptée le 04/04/2001 – JOCE L 136 du 18/05/2001

La directive n° 2001/25/CE est une codification

E 1525 – 10130/00 MIGR 54

Initiative de la République française en vue de l'adoption de la directive du Conseil relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers

Adoptée le 28/05/2001 – JOCE L 149 du 02/06/2001

Directive n° 2001/40/CE à transposer avant le 2 décembre 2002

E 1562 – COM (00) 537 final

Proposition de directive du Conseil modifiant en ce qui concerne la durée d'application du minimum du taux normal, la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Adoptée le 19/01/2001 – JOCE L 22 du 24/01/2001

Directive n° 2001/41/CE à transposer avant le 1^{er} janvier 2001

Annexe 3 :
**Liste des directives et décisions–cadres nécessitant
une transposition adoptées depuis le 1^{er} juin 2001**

- E 823 – COM (96) 511 final** Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement
- Adopté le 27/06/2001 - JOCE L 197 du 21/07/2001**
- Directive n° 2001/42/CE à transposer avant le 21 juillet 2004**
-
- E 994 – COM (97) 638 final** Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE concernant le Système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et complétant les directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE et 93/16/CEE concernant les professions d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin
- Adopté le 14/05/2001 – JOCE L 206 du 31/07/2001**
- Directive n° 2001/19/CE à transposer avant le 1^{er} janvier 2003**
-
- E 1011 – COM (97) 628 final** Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information
- Adopté le 22/05/2001 - JOCE L 167 du 22/06/2001**
- Directive n° 2001/29/CE à transposer avant le 22 décembre 2002**

E 1124 - COM (98) 364 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 76/308/CEE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accises.

Adopté le 15/06/2001 – JOCE L 175 du 28/06/2001

Directive n° 2001/44/CE à transposer avant le 30 juin 2002

E 1395 – COM (99) 594 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac « refonte »

Adopté le 05/06/2001 – JOCE L 194 du 18/07/2001

Directive n° 2001/37/CE à transposer avant le 30 septembre 2002

E 1398 - COM (99) 746 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant vingt et unième modification de la directive 76/769/CEE relative à la limitation de la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (substances classées cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction - c/m/r)

Adopté le 19/06/2001 – JOCE L 194 du 18/07/2001

Directive n° 2001/41/CE à transposer avant le 18 juillet 2002

E 1511 – COM (00) 303 final

Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil

Adopté le 20/07/2001 – JOCE L 212 du 07/08/2001

Directive n° 2001/55/CE à transposer avant le 31 décembre 2002

**E 1514 – 10186/00 FRONT
37 COMIX 537**

Initiative de la République française en vue de l'adoption d'une directive du Conseil relative à l'harmonisation des sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs acheminant sur le territoire des Etats membres des ressortissants des pays tiers démunis des documents nécessaires pour y être admis

Adopté le 27/06/2001 – JOCE L 187 du 10/07/2001

Directive n° 2001/51/CE à transposer avant le 11 février 2003

E 1523 – COM (00) 126 final

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle et l'information à publier sur ces valeurs (version codifiée)

Adopté le 28/05/2001 – JOCE L 184 du 06/07/2001

La directive n° 2001/34/CE est une codification

COM (01) 162

Proposition de directive du parlement européen et du Conseil modifiant la directive 95/53/CE du Conseil fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale et la directive 1999/29/CE du conseil concernant les substances et produits indésirables dans l'alimentation des animaux

Adopté le 23/07/2001 – JOCE L 234 du 01/09/2001

Directive n° 2001/46/CE à transposer avant le 1^{er} septembre 2002

COM (01) 186

Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE et 66/403/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, des semences de céréales et des plants de pommes de terre

Adopté par procédure écrite le 31/08/2001 – JOCE L 234 du 01/09/2001

Directive n° 2001/64/CE à transposer avant le 1^{er} mars 2002

COM (98) 678

Proposition de directive du Conseil portant deuxième modification de la directive 89/655/CEE concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs d'équipements de travail (2ème directive particulière au sens de l'article 16 de la directive 89/391/CEE) (acte présentant un intérêt pour l'EEE).

Adopté le 27/06/2001 – JOCE L 195 du 19/07/2001

Directive n° 2001/45/CE à transposer avant le 19 juillet 2004

COM (00) 844

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre

Adopté le 05/06/2001 – JOCE L 187 du 10/07/2001

Directive n°2001/38/CE à transposer avant le 31 décembre 2001

11305/00 DROIPEN 39

Projet de décision-cadre concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime

Adopté le 26/06/2001 – JOCE L 182 du 05/07/2001

Décision-cadre 2001/500/JAI à transposer avant le 31 décembre 2002

Annexe 4 :
Rapport du groupe de travail sur l'amélioration
des procédures de transposition des normes communautaires
en droit français

Le groupe de travail était composé de :

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

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

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

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

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

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

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

1. Les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif administratif.

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

a) au stade de la transposition

Le groupe a d'abord noté que, en application de l'engagement pris par le Ministre délégué chargé des Affaires européennes, **le SGCI adresse, tous les deux mois, aux délégations pour l'Union européenne des deux assemblées, la liste des nouvelles directives publiées avec leur date de transposition ainsi que, en annexe, les directives elles-mêmes.** Cette innovation est jugée utile par le groupe, notamment afin d'assurer une information formelle des assemblées de l'adoption d'un acte au niveau communautaire et, par voie de conséquence, de l'ouverture d'un mécanisme de transposition. Il est à noter que cette transmission concerne la totalité des directives (ou décisions cadres) adoptées au niveau de l'Union européenne, sans distinguer celles qui impliquent, pour leur transposition, des mesures de nature législative, des autres.

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

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

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

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

Le groupe a estimé qu'il n'était pas possible de réfléchir à l'amélioration des processus de transposition des normes communautaires sans examiner la question de l'élaboration de la norme communautaire elle-même. En effet, force est de constater que, dans un grand nombre de cas, les difficultés rencontrées au stade de la transposition résultent de la complexité de la norme à transposer ou d'une insertion problématique au sein de l'ordre juridique français. Le Premier Ministre en avait d'ailleurs tiré un certain nombre de conséquences dans la circulaire de novembre 1998, notamment en demandant la réalisation systématique, dès le début de la négociation, de fiches d'impact juridique, susceptibles d'être actualisées, en tant que de besoin, en cours de négociation.

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

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

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

Cette fiche devrait être réalisée très rapidement afin de confirmer son caractère de « première réaction ». Le groupe s'est toutefois partagé sur la question du délai d'élaboration et de transmission de cette fiche aux assemblées ; les représentants de ces dernières estimant que le délai devait être de quinze jours à compter de la transmission de la proposition de texte par le SGCI au ministère chef de file afin de permettre aux assemblées d'apprécier, dans le délai d'un mois, si elles entendent exprimer une position à leur sujet ; les représentants du SGCI notamment considérant qu'il n'était pas réaliste de prévoir un délai inférieur à un mois. Il semble qu'une voie moyenne correspondant à un délai de trois semaines pourrait être envisagée. A la réception de cette fiche, le SGCI en adressera une copie aux délégations pour l'Union européenne des assemblées.

La réalisation des fiches d'impact pour les textes de l'Union européenne n'est pas soumise à des moyens de contraintes comparables à ceux qui existent pour les fiches d'impact qui doivent être jointes aux projets de textes de droit interne. De ce fait, la réalisation de telles fiches ne repose actuellement que sur la bonne volonté des acteurs concernés, et, en premier lieu, des ministères. L'obligation de transmettre ces fiches aux

assemblées pourrait dès lors constituer une contrainte utile. Il devrait s'y ajouter un effort de persuasion auprès des ministères, afin de leur montrer l'utilité de ces fiches pour les négociateurs français au sein de groupes de travail du Conseil et, à terme, pour le ministère concerné lui-même, responsable *in fine* de la transposition.

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

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

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

2. Les améliorations susceptibles d'être apportées au dispositif législatif.

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

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

- les lois qui procèdent à la transposition d'une directive mais dont ce n'est pas l'objet principal ;
- les lois dont la transposition est l'objet principal voire exclusif ;

– les lois dites « DDAC », c'est-à-dire transposant un nombre élevé de directives sans lien entre elles sauf celui de relever de la compétence d'un même ministère ;

– les ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

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

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

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

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

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

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

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

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

Une deuxième piste pourrait être de **faciliter des contacts en amont du dépôt du projet de loi de transposition entre les représentants de l'exécutif (cabinets et, le cas échéant, services concernés) et les parlementaires ayant une bonne connaissance des**

sujets en cause, notamment dans la mesure où ils auraient suivi la négociation de la directive dans le cadre de l'article 88-4, afin de faciliter, grâce à un dialogue précoce, la transposition des directives les plus difficiles. Dans un souci d'efficacité, le groupe estime que l'initiative de tels contacts doit revenir à l'exécutif. Il considère que cette solution pourrait être très utile pour faciliter la transposition des directives les plus compliquées ou les plus délicates.

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

c) les projets de loi portant DDAC

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

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

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

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

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

Le groupe s'est partagé sur l'opportunité de recourir, à l'instar de ce qui a été fait avec la loi du 4 janvier 2000, à la procédure de la transposition par ordonnances. Les représentants de l'exécutif ont estimé, s'agissant des directives techniques et à faible enjeu politique, qu'il ne fallait pas s'interdire de recourir à cette procédure, voire lui

donner une priorité par rapport à la formule des DDAC dans la mesure où elle permet une transposition satisfaisant aux exigences communautaires dès que les ordonnances sont publiées. Les représentants des assemblées ont soutenu que le recours à des ordonnances ne devait être envisagé qu'en dernière solution et dans des circonstances exceptionnelles et ont fait valoir que deux-tiers des directives faisaient d'ores et déjà l'objet d'une transposition par le seul exécutif du fait qu'elles ressortissaient au domaine réglementaire.

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

e) le recours aux procédures simplifiées

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

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

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