

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L E G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires européennes

- I. Examen du rapport d'information sur les méthodes de transposition des directives (MM. Jean-Louis Bourlanges et André Chassaigne) 3
- II. Nomination de rapporteurs d'information..... 13
- III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution 13

mercredi
14 avril 2021
17 heures

Compte rendu n° 187

**Présidence de
Mme Sabine Thillaye**
Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 14 avril 2021

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures 05.

I. Examen du rapport d'information sur les méthodes de transposition des directives (MM. Jean-Louis Bourlanges et André Chassaigne)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nous examinons aujourd'hui le rapport intitulé « Les méthodes de transposition des directives », présenté par nos collègues, M. Jean-Louis Bourlanges et M. André Chassaigne. C'est un sujet qui intéresse toutes les commissions. Votre rapport offre une comparaison très éclairante des conditions de transposition entre la France et d'autres États membres, tels que l'Italie, l'Espagne, la Pologne et l'Allemagne.

Surtout, il invite à renforcer la place du Parlement dans le processus de transposition. Partout ailleurs, le Parlement dispose d'un pouvoir plus important qu'en France. L'information parlementaire semble notamment plus rigoureuse et régulière. Si la France a considérablement amélioré son dispositif de transposition depuis le milieu des années 2000, un tel renforcement du contrôle parlementaire demeure d'autant plus nécessaire que votre rapport montre des difficultés persistantes. C'est l'objet de vos dix propositions d'y répondre.

Le domaine environnemental semble demeurer celui qui pose le plus de problèmes de transposition. Il serait intéressant de connaître les raisons à cela et de savoir si la France a encore des difficultés de transposition dans ce domaine.

M. Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. Pour ce rapport, nous avons travaillé, André Chassaigne et moi-même, en bonne intelligence, animés par la volonté d'améliorer la production législative européenne.

Je crois qu'il faut partir d'un exercice de définition. Qu'est-ce qu'une transposition ? Il s'agit de l'effet d'une originalité constitutionnelle. En effet, cela repose sur l'idée que la norme législative est produite à la faveur d'une « dualisation » complète des acteurs, c'est-à-dire d'un côté les acteurs européens (la Commission européenne qui fait la proposition, le Conseil et le Parlement *via* la procédure de codécision) et, de l'autre, les États nationaux. Après avoir été adoptée, la directive doit ensuite être transposée dans la mesure où elle se contente de fixer les objectifs à atteindre et laisse aux États membres le soin de déterminer les moyens nécessaires pour parvenir à ces objectifs.

Il existe une dichotomie fondatrice qui rend l'exercice très compliqué à gérer. Le partage des responsabilités entre l'autorité européenne et l'autorité qui vote la loi, c'est-à-dire, dans un pays comme la France, le Parlement (l'Assemblée Nationale et le Sénat), est difficile à réaliser. Derrière cette dualité, il y a une obligation constitutionnelle de transposition. Lorsque nous ne transposons pas ou lorsque nous transposons avec retard, nous méconnaissions non seulement les traités européens, mais aussi la Constitution française et son article 88-1. Le Conseil constitutionnel a confirmé l'interprétation de cet article dans une décision de 2004.

Ce rapport s'est fixé deux objectifs. Il vise d'abord à analyser le processus de transposition et de mesurer la performance de la France, et des autres États membres. En effet, il n'est pas possible d'apprécier la performance de la France sans faire référence aussi à la performance des autres États membres. La performance se mesure à la fois en terme qualitatif et en terme quantitatif. En terme qualitatif, cela signifie : est-ce que l'on transpose correctement ? Est-ce qu'on ne sur-transpose pas ? Est-ce qu'on ne sous-transpose pas ? En terme quantitatif, cela implique de se poser la question des délais : transpose-t-on les directives dans les délais impartis ? Nous verrons que les objectifs, en termes de performance, sont difficiles à atteindre, même si des progrès ont été réalisés. L'objet de ce rapport est, d'autre part, de proposer des mesures pour améliorer le processus.

Il faut partir de l'idée que la fonction normative est subordonnée. Le Parlement transpose de façon très minoritaire puisqu'il n'intervient que dans 13 % des cas. C'est l'ensemble donc de la puissance publique française, à travers des décrets, des lois, des ordonnances qui transpose. La transposition demeure toutefois une fonction normative subordonnée. Il est, pour nous en tant que parlementaire, étrange de travailler en compétences liées. On pourrait imaginer que l'on dispose d'une compétence totalement discrétionnaire. Toutefois, ce n'est pas le cas, nous sommes obligés de suivre les instructions qui nous sont données. Dans un précédent rapport, un de nos anciens collègues, M. Michel Pezet, avait fait un rapport sur le même sujet. Il avait observé que la fonction du Parlement en matière de transposition était équivalente à celle d'un « moine copiste ».

Il me semble que ce constat est assez juste. Il nous est demandé de réaliser des exercices de calligraphie, plus que des exercices d'imagination intellectuels. Enfin, il faut garder à l'esprit qu'une directive est une norme qui est dissociée. Cela signifie que c'est un processus qui est rompu en son milieu, comme l'a montré le Conseil d'Etat dans une étude de 2015, puisqu'une autorité définit la norme et une autre définit la transposition, avec un problème très complexe de cohérence et de transmission de l'information entre les deux autorités. Le Conseil d'État a identifié un réel problème de connexion entre le législateur national et le législateur européen.

Cela nous conduit à mettre l'accent sur l'information parlementaire dans notre rapport. Il faut souligner l'existence de fiches d'impact qui sont transmises au Parlement, par le gouvernement, dès la publication d'une proposition de directive. Les fiches d'impact sont de deux natures : les fiches d'impact simplifiées (ou FIS 1) et les fiches d'impact stratégiques (ou FIS 2). Les fiches d'impact simplifiées doivent être produites dans les trois semaines qui suivent la proposition de directive. Le problème réside dans le fait que la transposition n'est pas au cœur de ces fiches. Une proposition de directive qui arrive au Conseil de l'Union européenne ou du Parlement européen désigne un contenu, alors que ce que nous désirons savoir, ce sont les délais d'adoption, la forme de celle-ci, et l'identité de celui qui détiendra le pouvoir de transposer. La fiche d'impact qui accompagne la proposition est excessivement imprécise. Le tableau de concordance, expliquant les modalités de transposition, n'apparaît

qu'à la toute fin du processus. La procédure ne possède ainsi une dimension parlementaire qu'en fin de processus alors que presque tout est décidé antérieurement. Il est évident qu'il y a là un problème. Nous devrions être présents en amont du travail législatif, non pas pour le rendre plus compliqué, mais pour y être associés, pour comprendre les solutions retenues.

Enfin, il faut souligner que la distinction entre la loi et le règlement, prévue aux articles 34 et 37 de la Constitution, n'existe pas dans le droit européen. Celui-ci ne reconnaît que la directive ou le règlement alors qu'en France le règlement et la loi ne recouvrent pas les mêmes réalités. De même, la directive, dans notre vocabulaire, ce n'est pas une loi : c'est une instruction qu'un chef donne à ses subordonnés. À cet égard, j'avais proposé et cela avait été retenu dans le projet constitutionnel, d'appeler les actes législatifs européens « lois ». Le projet de traité constitutionnel ayant été refusé, cette proposition a été écartée et nous sommes revenus à la terminologie antérieure qui ne permet pas une clarté suffisante dans les débats.

Ainsi, notre rapport montre que la transposition est passée, entre 2002 et 2018, à 13 % par des lois et à 87 % par des actes réglementaires. Au sein de ce domaine législatif, il existe trois divisions importantes.

En premier, il faut se demander si le gouvernement procède par une loi ou par ordonnance. Or, celui-ci a tendance à procéder par ordonnance. Dans ce cas, nous ne votons pas les lois de transposition puisque nous habilitons le gouvernement à les prendre par ordonnance. Nous demandons donc dans ce cas que les articles d'habilitation soient complétés afin que le Parlement puisse encadrer plus précisément la matière à partir de laquelle le gouvernement va procéder.

Ensuite, il existe également pour transposer les lois dites DDADUE (« portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne »), qui sont comparables à des « voitures-balais ». Par ce biais, le gouvernement transmet au Parlement un grand nombre de directives. Le Parlement vote en réalité sans vraiment regarder, le tampon parlementaire est extrêmement formel. Cette situation nous préoccupe et nous souhaitons que les lois « DDADUE » soient réservées à un domaine très limité, soit qu'il s'agisse de directives techniques, soit qu'il y ait urgence en cas de retard. Pour les autres cas, il existe de véritables lois de transposition, qui amènent un débat précis. Nous souhaitons qu'elles soient toujours choisies en cas de transposition de directives d'importance.

M. André Chassaigne, rapporteur. Au-delà de la place du parlement, nous avons également analysé la façon dont l'État anticipe et gère les transpositions. Nous avons constaté une insuffisante anticipation du processus de transposition, malgré les préconisations très claires du Conseil d'État formulées dès 2015. La France tente d'anticiper l'enjeu de la transposition dès la publication d'une directive, mais il apparaît que la transposition ne constitue toujours pas un des paramètres déterminants de la position de la France dans les négociations.

Ce manque d'anticipation ne doit pas pour autant conduire à transposer avant même que la directive ne soit définitive. Or, c'est un travers de plus en plus répandu, en particulier en France. La loi « climat et résilience » ne fait pas exception, comme l'a notamment montré le rapport d'information portant observations sur ce projet de loi, présenté par notre collègue Liliana Tanguy. Des acteurs économiques nous interpellent sur ce sujet et nous pensons qu'il s'agit d'un enjeu majeur auquel notre commission doit être particulièrement attentive.

Notre rapport s'est également attardé sur la question récurrente des sur-transpositions, définies comme la création de normes internes excédant les obligations résultant d'une directive. Une mission interministérielle demandée par le premier ministre en juillet 2017 avait conduit à identifier de nombreuses sur-transpositions, dont nous donnons quelques exemples dans le rapport. Nous avons analysé que deux types de sur-transposition existent : celles qui relèvent d'un choix politique -et celles qui résultent d'une insuffisante clarté du processus de transposition, conduisant le parlement ou le gouvernement à aller au-delà de ce qui est prescrit au niveau européen.

Toutes ces difficultés ont conduit la France à afficher, jusqu'au milieu des années 2000, un déficit massif de transposition. Celui-ci est défini comme l'écart entre le nombre de directives adoptées et dont l'échéance de transposition est échue et le nombre de directives dont les dispositions sont en vigueur dans l'État membre.

En France, ce déficit s'élevait à 7,4 % en 1997 et la moyenne européenne se situait à 6,3 %, ce qui est tout à fait considérable. Les raisons sont connues : il s'agit de difficultés structurelles dans le processus de transposition. Notre rapport prend notamment l'exemple très évocateur de la directive dite « habitats » de 1992, pour laquelle la France a connu un retard de transposition de neuf ans ainsi que deux condamnations de la Cour de justice de l'Union européenne suite à ce retard. Nous évoquons également d'autres directives comme celle sur la dissémination des OGM, transposée avec six années de retard, ou celle sur l'efficacité énergétique, qui affichait trois ans de retard. On peut comprendre d'ailleurs pourquoi il y avait des retards dans la transposition de ces directives.

Dans une seconde partie, nous avons examiné le cas d'autres États membres afin d'analyser la manière dont ils opèrent leurs transpositions. Les cas allemand, polonais, espagnol, italien ou suédois que nous avons analysés témoignent de difficultés spécifiques et de particularités mais peuvent aussi être source d'enseignements précieux pour la France. Nous avons notamment remarqué que les parlements de ces États étaient plus régulièrement et plus rigoureusement informés par leurs gouvernements respectifs des transpositions à venir et des négociations européennes en cours.

M. Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. Nous avons analysé dans une première partie les défauts du système, et dans une seconde partie la différence et les problèmes qui se posent avec les autres pays, c'est-à-dire à la fois la communauté des difficultés et la spécificité des difficultés rencontrées par chacun. La troisième partie sera plus optimiste car il faut reconnaître que l'État a fait des efforts considérables, au cours des quinze dernières années, pour mettre un terme aux abus les plus criants, notamment dans le retard des transpositions.

Ces réformes ont été entreprises à deux niveaux. Elles ont été d'une part le fait de l'État qui a amélioré son système, et d'autre part le fait de la Commission européenne qui a amélioré sa vigilance. La France a en effet rationalisé son processus de transposition, sous l'effet des critiques très vives adressées par les institutions européennes. Cette rationalisation est notamment passée par la circulaire du 27 septembre 2004. Celle-ci prévoit un important effort d'anticipation. Le principal défaut de ce travail de rationalisation réside dans le fait qu'il a été largement réservé au pouvoir exécutif alors que l'autorité de transposition est le Parlement. Il faudrait donc que nous soyons informés dès que nous devons voter une loi de transposition.

Une de nos propositions consiste à associer les parlementaires dès le début du processus, pour qu'ils suivent l'élaboration des directives. L'idée n'est pas de contester les pouvoirs du Parlement européen puisque nous nous agissons sur le gouvernement de la

République, c'est-à-dire sur le Conseil. Nous ne contestons pas le principe de la codécision et le fait que le Parlement européen participe pleinement à tout cela, mais nous avons développé d'une façon assez générale ce système de fiches et de tableau de concordance.

Sur ce point, quand nous nous comparons aux autres pays nous constatons de nombreuses différences. En Allemagne, au niveau de la République fédérale, il y a un ministère chef de file qui s'occupe principalement de la transposition. Nous avons aussi ce système de chef de file, mais il est en quelque sorte sous la tutelle du Secrétariat Général aux Affaires européennes (SGAE), qui dépend du Premier ministre.

Que le SGAE assure la coordination est logique puisque la transposition des directives est un travail interministériel, même si un ministère est, le plus souvent, principalement concerné.

La Commission européenne joue également un rôle décisif en ce qu'elle met en œuvre les deux procédures d'infraction prévues par le traité de Lisbonne. La première concerne les cas d'absence de transposition et l'autre les cas d'absence de notification de la transposition, laquelle empêche la Commission de veiller à ce que la transposition soit bien faite. La Commission européenne peut agir brutalement, lançant au moindre retard la procédure précontentieuse puis la procédure contentieuse. Mais cette brutalité a pour corollaire l'efficacité car le déficit de transposition s'est considérablement réduit, notamment en France où il s'élève à 0,3 %, contre une moyenne européenne de 0,6 %, notre pays ne faisant par ailleurs l'objet d'aucune procédure de recours en manquement. En revanche, nous avons un déficit de conformité – c'est-à-dire de bonne transposition – de 1,4 %, contre une moyenne européenne de 1,2 %.

En conclusion, la France a fait des efforts considérables depuis dix ans pour améliorer le processus de transposition au niveau gouvernemental mais sans réellement associer le Parlement à ce dernier.

M. André Chassaigne, rapporteur. Après ce travail complexe qu'a été l'analyse du processus de transposition des directives, notre rapport avance plusieurs recommandations visant à établir un triple équilibre : dans le temps, entre les institutions et dans l'espace.

Équilibre dans le temps, pour commencer. Il s'agit d'anticiper au maximum les transpositions. Nous avons en effet constaté que si les ministères sont de mieux en mieux organisés, il est possible d'améliorer encore cette organisation, notamment par la mise en place d'une interface européenne dans chaque ministère avec la désignation rapide d'un responsable de la transposition.

Équilibre entre les institutions, ensuite, à commencer par les Parlements nationaux dont le rôle est très insuffisant. Pour mieux les associer, il nous semble nécessaire de réviser la directive de 2004 dans le sens d'une réaffirmation de l'engagement du gouvernement d'informer le Parlement, notamment par des fiches d'impact axées sur la transposition et actualisée régulièrement, qui préfigurent le tableau de concordance. Nous préconisons ensuite la transmission de deux rapports par le gouvernement au Parlement : l'un, trois mois après l'adoption d'une directive, pour présenter les modalités juridiques envisagées pour la transposition et l'autre, annuel, faisant le bilan de l'activité législative de l'Union européenne.

Toutefois, ces rapports du gouvernement ne constituent que la moitié du chemin. L'autre doit être faite par le Parlement lui-même qui doit se réorganiser. Tout d'abord, une

communication régulière devrait être faite en commission des Affaires européennes sur les travaux européens en cours, afin que les parlementaires disposent d'une vision globale des transpositions à venir. Ensuite, un binôme de parlementaires, l'un membre de la commission des Affaires européennes, l'autre de la commission permanente compétente au fond, respectant l'équilibre majorité/opposition, seraient constitués tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat afin de dialoguer avec le gouvernement et les institutions européennes en vue d'influer sur les arbitrages de la transposition. Ce binôme aurait vocation à être ensuite rapporteur du projet de loi de transposition.

M. Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. Je voudrais insister sur la responsabilité essentielle qui repose sur le Parlement. Nous, parlementaires, ne nous saisissons pas suffisamment des problèmes de transposition et ces propositions devraient nous aider à mieux assurer le suivi global du processus de transposition tout en l'influençant le cas échéant. Plus précisément, je considère que c'est à la commission des Affaires européennes de faire ce travail.

Troisième élément, enfin, l'équilibre dans l'espace. Il est vrai qu'on ne peut qu'être frappé, à la suite d'un rapport du Conseil d'État, sur les différences de transposition entre les Etats-membres. Celles-ci sont parfois justifiées, notamment pour des raisons de cohérence interne mais toutes ne le sont pas et il est de notre responsabilité, en tant que législateur national, d'être très vigilants vis-à-vis des sur-transpositions afin de ne pas être dépossédés de nos compétences.

Enfin, j'insiste sur la nécessité de partager les bonnes pratiques. La responsabilité, cette fois, en incombe à la Commission européenne qui devrait faire ce travail de recensement des bonnes pratiques qui bénéficierait à l'ensemble des Etats-membres.

Nous pensons par ailleurs que le COREPER pourrait se saisir, à la demande d'un Etat membre, de défauts de transposition qu'il aurait repérés. Par exemple, sur la directive relative aux droits d'auteur, il existe une différence d'interprétation très importante entre Français et Allemands.

Les enjeux du traité d'Aix-la-Chapelle sont présents, même s'il est toujours délicat d'introduire une approche franco-allemande dans les sujets communautaires. C'est la tentation de nos collègues gaullistes ; en tant que vrai centriste, je pense qu'il faut combiner les deux. Le traité nous invite à un travail de réflexion commun, car les transpositions relèvent du domaine national, par définition. Il n'est pas inutile que, sur les sujets importants, ces deux grands Etats aient une vision convergente.

La question sous-jacente est celle du rôle de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) ; à cet égard, mon co-rapporteur et moi sommes prudents. L'Assemblée nationale, le Sénat et le Bundestag ont des commissions compétentes et n'ont aucune envie d'être démembrées par l'APFA. Un effort de rapprochement et de travail commun serait cependant très précieux et aurait un effet d'entraînement positif sur nos partenaires.

Il est essentiel d'avoir un binôme qui accompagne le négociateur français dès la proposition de la Commission, afin de ne pas manquer d'informations au moment de la transposition. En réalité, il faut être quatre, puisque nous avons un système bicaméral dans lequel le Sénat doit avoir le même accès que nous. Cette équipe, pour chaque grande directive, serait en contact régulier avec le SGA et le ministère chef de file, afin de suivre la transposition ; le contenu reste l'affaire du Conseil et du Parlement européen.

M. André Chassaigne, rapporteur. La France a fait beaucoup de progrès en matière de transposition. Nous sommes sortis de la situation catastrophique que nous connaissions jusqu'au milieu des années 2000, avec des déficits de transposition qui entravaient la bonne application du droit de l'Union.

Toutefois, il ne faut pas en rester là car nous pouvons encore nous améliorer. Anticiper toujours plus, associer plus largement et comparer les transpositions entre les États membres : ces trois axes restent des actions nécessaires pour améliorer le processus de transposition et réduire les difficultés liées à cet exercice.

Nous insistons en particulier sur le rôle beaucoup plus important que doit avoir le Parlement en la matière. Il est aujourd'hui inacceptable que le Parlement soit à ce point marginalisé dans le processus de transposition. Cette situation peut conduire à des sur-transpositions ou à de mauvaises transpositions et alimente la frustration parlementaire, alors même que la transposition devrait être un moment important de lien entre l'échelon européen et l'échelon national.

Nos propositions visent donc à ce que le Gouvernement soit tenu d'informer plus étroitement et plus régulièrement le Parlement des transpositions à venir. Surtout, il faut que le Parlement se dote d'une organisation qui lui permette de suivre et d'influencer les négociations européennes lorsqu'elles ont une véritable portée politique. Il s'agit là d'un impératif pour assurer une bonne articulation entre le droit national et le droit de l'Union et pour raffermir le lien entre l'Europe et les parlementaires.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Merci d'avoir été si pédagogues sur un sujet éminemment technique. Je suis ravie que les travaux dans cette commission puissent être menés de manière transpartisane. Vos propositions numéro 1 et 2 pourraient rehausser l'image de la commission des affaires européennes. Il faut pouvoir faire le tri entre ce qui paraît important et ce qui est du détail technique parmi la masse de textes européens dont nous sommes destinataires.

Bien sûr, l'Assemblée parlementaire franco-allemande a aussi pour rôle de suivre l'harmonisation de la transposition des directives. Un groupe de travail sur le sujet pourrait être suggéré, même si nous avons un souci de divergence entre État central et État fédéral.

Mme Aude Bono-Vandorme. Vos propositions sont novatrices et percutantes, notamment sur l'implication des parlementaires. J'aime cette idée de travailler en binômes, qui fonctionnent bien dans cette commission.

Concernant les améliorations des dispositifs législatifs, seriez-vous favorables à une insertion plus fréquente des transpositions dans des lois dont ce n'est pas l'objet principal, afin de tirer parti des projets de loi à l'ordre du jour afin de transposer des directives connexes ? Serait-il judicieux de réviser la Constitution afin d'y insérer le respect des délais de transposition ? On pourrait par exemple y inscrire la mise à l'ordre du jour des transpositions en cas de carence gouvernementale au-delà d'un délai de vingt-quatre mois.

M. Didier Quentin. Je partage l'essentiel de vos propos, notamment sur les retards et les délais. Des progrès considérables ont été réalisés pour réduire le stock et améliorer la qualité du travail gouvernemental, avec un travail d'anticipation et grâce au chef-de-filât du SGAE.

Bien évidemment, le Parlement demeure le parent pauvre de cette affaire. J'ai donc lu avec grande attention vos dix propositions, qui prévoient notamment une meilleure information de notre commission. Votre proposition numéro 6, qui sollicite un rapport du Gouvernement, me paraît pertinente.

Je souhaite revenir sur le respect de deux principes, la subsidiarité et la proportionnalité. Il serait opportun de réaffirmer notre attachement à leur application, auquel les pays du Nord de l'Europe sont très attachés, expliquant les longs délais de transposition au Danemark et en Suède, par exemple.

M. Vincent Bru. Les directives sont une part importante de la législation européenne. Vous avez insisté sur le rôle « modeste », voire « marginal », du Parlement. Seules 14 % des transpositions relèvent du domaine de la loi, le reste relevant du gouvernement.

J'ai trois questions. La première concerne votre proposition n° 2, à savoir la nécessité d'associer au plus tôt les parlementaires français au suivi des négociations, dès le dépôt par la Commission d'une proposition de directive. Comment mettre en œuvre cette idée ? Vous avez parlé de deux députés et de deux sénateurs appartenant à la commission des affaires européennes de l'Assemblée et du Sénat. Faut-il le faire pour toutes les directives, ou simplement pour les plus importantes ?

Deuxièmement, en ce qui concerne les fiches d'impact, vous proposez une modification de la circulaire de 2004. Est-ce que la circulaire est le bon vecteur juridique, alors même qu'elles touchent à l'information et donc aux pouvoirs du Parlement ?

Troisièmement, pensez-vous qu'il faille introduire en France, sur le modèle de ce qui se fait dans d'autres Etats membres, un mandat impératif du Parlement au Gouvernement en vue des négociations au Conseil ? Cela supposerait de modifier la Constitution.

M. Jean Lassalle. Je ne suis pas d'accord sur la perspective d'ensemble. Ce n'est pas tellement le Parlement qui a été « oublié » à l'occasion de ces directives, mais le peuple.

Le peuple a souvent été très oublié. Pourquoi la directive « Habitats » a-t-elle mis tant de temps à être transposée en droit français ? Pendant la première cohabitation, quand François Mitterrand était président de la République et Jacques Chirac Premier ministre, Jacques Chirac – qui avait alors oublié son « appel de Cochin » – défendait avec ferveur une transposition rapide des directives. Mitterrand et Chirac avaient ceci en commun qu'ils connaissaient la France, et ils savaient que cette directive allait poser des difficultés et, de fait, elle a détruit la petite agriculture française.

Le peuple a voté « non » au référendum de 2005, ce qui n'a pas empêché le Parlement de se réunir en congrès à Versailles et de voter « oui » à sa place. Votre travail est aussi l'occasion d'une mise en perspective historique et politique.

M. Thierry Michels. Comme vous le dites très bien, nous pouvons mieux faire en matière de transposition. Quelles sont les mesures qui, selon vous, doivent être mises en œuvre de manière prioritaire pour une meilleure transposition des directives européennes ? Est-ce qu'une comparaison internationale, comme vous le proposez, sera suffisante pour harmoniser les interprétations des textes par les différents Etats membres ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Je m'intéresse particulièrement à vos propositions qui touchent à la coopération franco-allemande en matière de transposition. Vous évoquez le traité d'Aix-la-Chapelle qui prévoit de renforcer cet aspect de la coordination franco-allemande, mais vous constatez que celle-ci est encore insuffisante. Pour y remédier, vous préconisez dans un premier temps de systématiser la concertation entre les autorités gouvernementales françaises et allemandes chargées du suivi de la transposition. Mais vous avez constaté la faible implication des parlementaires français dans ce processus. Ne faut-il pas que le Parlement soit mieux associé à cette coopération ? Quel rôle pourrait jouer l'Assemblée parlementaire franco-allemande à cet égard : ne peut-elle pas œuvrer à une convergence entre les droits français et allemand ?

M. Christophe Grudler, député européen. La transposition est un élément d'harmonisation du marché commun. Bien sûr, il n'est pas facile de transposer et les infractions sont nombreuses. Ces dernières concernent principalement trois secteurs sensibles : l'environnement, les transports et la taxation.

Comme vous le dites, il est important d'anticiper les transpositions le plus en amont possible. Il faut associer mieux les parlements nationaux, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. En effet, pour répondre à Jean Lassalle, « l'Europe des peuples » existe, il s'agit du Parlement européen. La « France des peuples » existe, il s'agit de l'Assemblée nationale. D'où la nécessité de mieux s'impliquer dans le travail de transposition.

M. Jean-Louis Bourlanges, rapporteur. Beaucoup d'entre vous ont souligné le nombre élevé de directives. Lorsque nous avons évoqué le nombre de 1 000 textes européens transmis au parlement chaque année, il s'agissait de directives et règlements. Il serait absurde que nous nous investissions sur tous les textes, mais, une fois par an, le gouvernement pourrait nous présenter un rapport sur l'état de la législation européenne en cours, qui fournirait l'occasion de mettre en avant les directives importantes, sur lesquelles nous pourrions nous concentrer. Il nous paraît nécessaire d'avoir un vrai rendez-vous en séance publique sur l'action législative européenne du gouvernement pour avoir une vision globale.

Je suis personnellement convaincu qu'une implication directe de l'Assemblée parlementaire franco-allemande dans le travail de transposition serait source de difficultés considérables. Il appartient aux gouvernements français et allemand, s'ils désirent travailler ensemble, de s'entendre pour la partie réglementaire de la transposition. Pour ce qui concerne la transposition dans le domaine législatif, le double binôme de parlementaires que nous avons proposé pourrait participer à ce travail de coordination. Soyons pragmatiques pour mettre en commun des domaines de compétence nationale avec les Allemands sans créer une sorte sous-section à l'intérieur de l'Union européenne.

Le mécanisme de transposition fonctionne. La Constitution a été interprétée de façon rigoureuse par le Conseil constitutionnel. La transposition est une obligation et personne, en France, ne s'en affranchit. Même si nous pouvons avoir des retards, il n'y a aucune mauvaise volonté, ni sur les délais, ni sur la qualité.

Pour ce qui concerne les principes de subsidiarité et de proportionnalité, je rappelle que, selon le traité, la subsidiarité ne s'applique qu'aux compétences partagées. Les compétences exclusives sont définies selon un principe d'opportunité, et non de subsidiarité. La revendication de subsidiarité, en particulier de la part des Britanniques lorsqu'ils étaient encore membres de l'Union, m'amuse en ce que la subsidiarité constitue le principe

fondamental du fédéralisme. Si on appliquait le principe de subsidiarité à l'ensemble du traité, on aboutirait à un transfert massif de compétences à l'échelon européen. Un grand juriste belge appartenant à la Cour de justice de l'Union européenne avait décrit le fonctionnement de l'Union européenne comme du fédéralisme à l'envers : on met en commun ce que chaque État estime pouvoir mettre en commun sans mettre en péril ses propres intérêts nationaux, c'est-à-dire soit ce qui compte assez peu, soit dans le cadre d'un « donnant-donnant ».

Pour la constitution des binômes, là encore, soyons pragmatiques. La question n'est pas celle de la base juridique, mais celle de la détermination dont nous pourrions faire preuve. Si nous exerçons des pressions assez fortes sur le Gouvernement, les choses peuvent se passer assez simplement. Lorsqu'une proposition importante est déposée par la Commission, le SGAE peut le signaler aux assemblées pour qu'elles désignent des parlementaires pour suivre le dossier et, de temps en temps, le Représentant permanent auprès de l'Union européenne ou la direction ministérielle compétente, les informe de l'état de la négociation et des positions des uns et des autres. Il ne faut pas faire une cathédrale juridique, mais s'inspirer du pragmatisme anglo-saxon.

Il est vrai que la circulaire constitue un véhicule un peu médiocre pour les fiches d'impact, mais l'essentiel serait que la qualité de ces fiches s'améliore.

La question du mandat renvoie à l'exemple du Danemark, où le *Folketing* enferme le gouvernement dans un mandat impératif extrêmement strict pour les négociations au Conseil. Sur le plan européen, si tous les gouvernements avaient un mandat impératif, plus rien n'avancerait. J'ai d'ailleurs remarqué que les États fédéraux comme l'Allemagne, avaient plus de mal à avoir une logique fédérale au niveau européen, parce que, lorsqu'ils ont trouvé un point d'équilibre entre tous les Länder, ils ont beaucoup de difficultés à faire évoluer leur position. Il faut que nous soyons plus présents et plus actifs sans pour autant tenir la bride trop courte au cheval gouvernemental. Il faut lui laisser des marges de négociation.

Nous avons mis en lumière l'exemple de la Suède. Les Suédois sont tellement pénétrés de la supériorité intrinsèque de leur système sur tous les autres, qu'ils procèdent au travail de transposition un peu tardivement et un peu négligemment. Une diplomate suédoise m'avait d'ailleurs indiqué que les suédois étaient très embêtés par le *Brexit*, parce que, au lieu de s'aligner sur les positions britanniques, ils allaient devoir travailler.

Le modèle suédois est exactement opposé à celui du Danemark. Le Danemark est un petit pays qui s'accroche et qui ne veut pas qu'on lui impose des règles dont il ne veut pas. Il est plus proche du modèle continental que la Suède, mais plus difficile comme négociateur.

Nous pouvons résumer nos recommandations en trois indicatifs : connaître, suivre, choisir. Pour l'instant, nous connaissons peu et mal les procédures, la faute nous en incombe puisque nous n'avons pas demandé quelles étaient les mesures communautaires applicables. Suivre, c'est-à-dire qu'il faut suivre du début jusqu'à la fin le processus. Choisir car nous devrions avoir la possibilité de choisir les méthodes à appliquer.

Concernant l'idée de Christophe Grudler d'intégrer les députés européens aux binômes : je crois que le Parlement européen est législateur de premier rang pour les directives et il me semble normal que de notre côté nous ayons des circuits d'information entre parlements nationaux pour comprendre la position de chacun.

Dans ce rapport, nous ne mettons pas en cause les directives. Nous acceptons cette logique communautaire. Cependant, il nous semble important de faire respecter les prérogatives des parlements nationaux.

M. André Chassaigne, rapporteur. D'abord, pour répondre à Jean Lassalle, je crois qu'il faut prendre conscience du fossé qui sépare l'Union européenne et le peuple. La directive « Habitats » par exemple, a mis neuf ans à être transposée parce qu'elle a sans doute été décidée avec peu de consultations alors qu'elle emportait des conséquences importantes. Dès 2003, Jean Lasalle et moi-même avons fait partie d'une commission d'enquête sur la réintroduction des loups. Lors des auditions que nous avons menées dans ce cadre, les conséquences de la directive « Habitats » étaient souvent mentionnées par nos interlocuteurs.

Ma deuxième observation porte sur la subsidiarité. J'avais présenté une proposition de résolution sur la mise en œuvre de la politique agricole commune, où je revenais sur l'excès du recours au principe de subsidiarité dans certains domaines. Nous devons rester attentifs aux conséquences de la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

Que faire aujourd'hui ? Je vois plusieurs niveaux d'action. Au sein de cette commission des affaires européennes, nous pourrions assurer un suivi régulier de l'avancée des travaux législatifs européens. Pour cela, il faut une volonté politique des députés membres. Or, de nombreux membres ne participent pas activement aux travaux de la commission. Chaque semaine nous recevons des informations sur l'actualité des travaux législatifs européens, pourtant il y a peu de volonté politique des députés membres de réagir régulièrement. En outre, au niveau de l'État à travers le SGAE, une évolution est nécessaire. En ce qui concerne l'Union, il serait judicieux de faire une proposition de résolution européenne sur ce sujet.

Chacun d'entre nous devrait prendre le temps de lire ce rapport. Pour ma part, ce rapport m'a appris les difficultés que comportent les transpositions dont j'ignorais la complexité jusque-là. Nos propositions sont humbles mais je crois qu'elles permettraient une évolution positive.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je suis d'accord et je rappelle que vous avez un droit de suite concernant les rapports. Je vous suggère de passer à la phase d'action en contactant le SGAE par exemple. Vous devriez choisir dans vos propositions celles qui sont le plus facilement réalisables.

Effectivement, le statut de commission non permanente pour la commission des affaires européennes soulève la question de l'absentéisme de certains membres, alors que d'autres députés ont fait part de leur souhait de rejoindre la commission.

À l'issue de la discussion, la commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

II. Nomination de rapporteurs d'information

La Commission a *nommé* sur proposition de la Présidente Sabine Thillaye :

– M. Bernard Deflesselles et Mme Nicole Le Peih, co-rapporteurs d'information sur les nouvelles technologies au service de l'avenir de l'aéronautique européenne.

III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a *examiné* des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

- **Textes actés**

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission a *pris acte* des textes suivants :

- *Politique économique, budgétaire et monétaire*

- Proposition de décision du Parlement européen et du conseil relative à la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation à la suite d'une demande de l'Estonie (EGF/2020/002 EE/Estonia Tourism) (**COM(2021) 151 final- E 15643**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 04/2021 à l'intérieur de la section III -Commission -du budget général pour l'exercice 2021 (**DEC 04/2021- E 15644**).

- **Textes actés de manière tacite**

La Commission a également *pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire*, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

- *Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*

- Règlement d'exécution du conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 359/2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Ira Décision du conseil modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran (**6041/21 LIMITE- E 15627**).

- Décision d'exécution du conseil mettant en œuvre la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran (**6039/21 LIMITE- E 15626**).
- Décision du conseil modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran (**6739/21 LIMITE- E 15628**).
- Règlement d'exécution du conseil mettant en œuvre le règlement (UE) n° 359/2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Iran (**6741/21 LIMITE- E 15629**).
- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2018/299 relative à la promotion du réseau européen de groupes de réflexion indépendants sur la non-prolifération et le désarmement, à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive (**6781/21 LIMITE- E 15630**).
- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2019/615 sur le soutien de l'Union aux activités préparatoires à la conférence des parties chargée d'examiner le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 2020 (**6793/21 LIMITE- E 15631**).
- Décision du conseil concernant le soutien de l'Union aux activités du secrétariat du TCA à l'appui de la mise en œuvre du traité sur le commerce des armes (**7142/21 LIMITE- E 15632**).
- Décision du Conseil concernant le soutien de l'Union aux activités du secrétariat du TCA à l'appui de la mise en œuvre du traité sur le commerce des armes (**7142/21 ADD 1 LIMITE- E 15633**).
- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2016/1693 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés (**7284/21 LIMITE- E 15634**).
- Règlement d'exécution du conseil mettant en œuvre le règlement (UE) 2016/1686 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés (**7286/21 LIMITE- E 15635**).
- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2016/1693 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) 2016/1686 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés (**7287/21 LIMITE- E 15636**).
- Décision d'exécution du conseil mettant en œuvre la décision 2010/231/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Somalie (**7425/21 LIMITE- E 15637**).

La séance est levée à 18 heures 55.

Membres présents ou excusés

Le relevé des présents est suspendu en raison de la crise sanitaire.