

N° 359

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 2001

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Hubert HAENEL, Robert DEL PICCHIA et Aymeri de MONTESQUIOU complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue de permettre un **contrôle du Parlement sur la transposition des directives communautaires,***

Par M. Lucien LANIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Jean-Patrick Courtois, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Laurent Béteille, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 183 (2000-2001)

Parlement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LE CONSTAT : LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES	6
A. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE	6
1. <i>Les règles relatives à l'application du droit communautaire</i>	6
2. <i>Un retard inacceptable</i>	7
B. LES CAUSES APPARENTES ET RÉELLES	9
1. <i>Une explication insuffisante : la lourdeur de la procédure parlementaire</i>	9
2. <i>Les raisons véritables : dysfonctionnements administratifs et manque de courage politique</i>	10
C. DES REMÈDES INADAPTÉS OU INAPPLIQUÉS	12
II. LA PROPOSITION DE LOI: FAIRE EN SORTE QUE LE GOUVERNEMENT METTE EN ŒUVRE LES OBLIGATIONS QU'IL S'IMPOSE À LUI-MÊME	14
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LA PROPOSITION DE LOI	15
A. UNE INITIATIVE PARTICULIÈREMENT UTILE	15
B. UN DISPOSITIF QUI PREND EN COMPTE LES CAUSES VÉRITABLES DU RETARD DE TRANSPOSITION	16
EXAMEN DES ARTICLES	18
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	21
TABLEAU COMPARATIF	22

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juin 2001, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Lucien Lanier, la proposition de loi (n° 183) présentée par MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue de **permettre un contrôle du Parlement sur la transposition des directives communautaires.**

Le rapporteur a tout d'abord souligné que la France connaissait un retard inacceptable en matière de transposition des directives communautaires, figurant à l'avant-dernier rang des Etats membres de l'Union européenne selon le dernier « tableau d'affichage du marché intérieur » publié par la Commission européenne. Il a observé que, contrairement à une idée répandue, cette situation ne s'expliquait pas, pour l'essentiel, par la charge de travail du Parlement, mais par des dysfonctionnements administratifs et par les hésitations des gouvernements à inscrire à l'ordre du jour des assemblées des projets de loi de transposition suscitant des débats que le pouvoir exécutif préférerait éviter. Il a rappelé que deux tiers des directives en retard de transposition étaient de nature réglementaire.

Le rapporteur a rappelé qu'en octobre 2000, le Gouvernement avait demandé au Parlement de l'habiliter à transposer par ordonnances plus de cinquante directives communautaires. **Il a estimé qu'une telle solution ne pouvait qu'être exceptionnelle et que la mise à l'écart du Parlement lors de la transposition des directives n'était pas le meilleur moyen de faire progresser l'adhésion des citoyens à la construction européenne.** Des solutions tenant compte des causes véritables du retard de la France dans la mise en œuvre de ses obligations doivent désormais être recherchées.

Le rapporteur a indiqué qu'il était nécessaire que la transposition des directives soit mieux préparée par les ministres et administrations concernés. Une circulaire du Premier ministre de 1998 prévoit qu'une **étude d'impact** doit être établie sur chaque proposition de directive, précisant notamment quels textes de droit interne devraient être modifiés en cas d'adoption de la directive. **Un échéancier de transposition des directives adoptées doit également être préparé. Toutefois, les dispositions de la circulaire du Premier ministre ne sont aujourd'hui pas appliquées.**

La proposition de loi tend donc à imposer la transmission aux délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat d'une étude d'impact sur les propositions d'actes des Communautés européennes ou de l'Union européenne ainsi que d'un échéancier de transposition des directives adoptées. Une telle transmission permettra de vérifier que les études d'impact et les échéanciers sont bien établis : elle offrira en outre aux assemblées un moyen de vérifier que le Gouvernement prend les dispositions nécessaires pour qu'une directive soit transposée dans le délai prévu.

Sur proposition du rapporteur, la commission a décidé de porter de un à deux mois le délai laissé au Gouvernement pour transmettre l'étude d'impact aux délégations pour l'Union européenne.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Le 25 octobre 2000, le Sénat examinait un projet de loi tendant à habiliter le Gouvernement à transposer par ordonnances plus de cinquante directives communautaires, concernant notamment des sujets aussi importants que le code de la mutualité, le financement de la construction des autoroutes ou le réseau « Natura 2000 ».

Notre excellent collègue, M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des Lois sur ce projet de loi, avait alors noté : « (...) *la mise à l'écart du Parlement en matière de droit communautaire n'est sans doute pas le meilleur moyen de faire progresser l'adhésion à la construction européenne* »¹.

Après l'adoption de ce projet de loi, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a conduit une réflexion sur les causes du retard inacceptable de la France dans l'application du droit communautaire. Notre excellent collègue M. Hubert Haenel, président de cette délégation, a présenté en janvier dernier un rapport d'information sur la transposition des directives communautaires. La proposition de loi et la proposition de loi constitutionnelle que le Sénat est invité à examiner dans le cadre de son ordre du jour réservé sont directement issues de cette réflexion.

Après avoir rappelé la situation actuelle de notre pays en matière de transposition de directives, votre rapporteur présentera la proposition de loi de MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou. La proposition de loi constitutionnelle de MM. Aymeri de Montesquiou, Hubert Haenel et les membres du Rassemblement démocratique et social européen fait, pour sa part, l'objet d'un rapport distinct².

¹ Rapport n°30, 18 octobre 2000.

² Rapport n° 360, 6 juin 2001.

I. LE CONSTAT : LA FRANCE NE RESPECTE PAS SES OBLIGATIONS COMMUNAUTAIRES

La France figure aujourd'hui parmi les pays membres de l'Union européenne mettant en œuvre avec le plus de retard les directives communautaires. Cette situation a pour cause essentielle des dysfonctionnements administratifs, que les gouvernements successifs ne sont pas parvenus à maîtriser, faute peut-être de consentir à reconnaître leur propre responsabilité.

A. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

1. Les règles relatives à l'application du droit communautaire

Il convient de rappeler que les deux principaux instruments du droit communautaire dérivé sont le **règlement** et la **directive**. Le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre.

La directive, au contraire, si elle lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, laisse aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. **Les directives doivent donc donner lieu à des mesures de transposition dans le droit des Etats membres, sauf si ce droit respecte déjà l'ensemble des principes posés par une directive.**

Afin d'assurer l'application effective du droit communautaire, le traité instituant la Communauté européenne prévoit une procédure permettant de sanctionner les Etats qui manquent à leurs obligations. Si la Commission européenne estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, elle émet un **avis motivé** à ce sujet, après avoir mis cet Etat en demeure de présenter ces observations. Lorsque l'Etat concerné ne se conforme pas à l'avis motivé dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la **Cour de justice des Communautés européennes**. La Commission peut alors constater qu'un Etat a manqué à ses obligations.

Par ailleurs, lorsque la Commission européenne estime qu'un Etat n'a pas exécuté un arrêt de la Cour de justice constatant un manquement à ses obligations, elle peut saisir à nouveau la Cour. Celle-ci peut alors infliger à l'Etat qui a manqué à ses obligations le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une **astreinte**.

2. Un retard inacceptable

En octobre 2000, dans son rapport sur le projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires, notre excellent collègue, M. Daniel Hoeffel, a parfaitement montré que la France figurait parmi les pays connaissant le plus grand retard dans la transposition des directives communautaires, rappelant qu'au 31 décembre 1999, la France figurait au douzième rang des Etats membres de l'Union européenne pour la transposition des directives.

Très récemment, de nouveaux éléments sont venus confirmer cette situation difficilement acceptable pour un pays qui entend jouer un rôle moteur dans la construction européenne.

Le 28 mai 2001, la Commission européenne a publié son huitième **tableau d'affichage du marché intérieur**, instrument qui dresse deux fois par an un état de la mise en œuvre du marché intérieur.

Dans le dernier tableau d'affichage, la Commission européenne rappelle que le Conseil européen de Stockholm a insisté sur l'importance d'une transposition complète des directives et a demandé que l'objectif d'un déficit de transposition inférieur ou égal à 1,5 % soit atteint pour la réunion du Conseil européen du printemps 2002.

Non seulement, la France ne respecte pas cet objectif, mais elle figure en avant-dernière position des Etats membres de l'Union en ce qui concerne ce déficit de transposition des directives relatives au marché intérieur.

**Déficit de mise en œuvre des règles relatives
au marché intérieur au 30 avril 2001 (en %)**

Sue	Dan	Fin	Esp	PB	Lux	Bel	It	Port	All	Aut	RU	Irl	<i>Fr</i>	Gr
0,5	1,2	1,4	1,8	2	2	2,4	2,6	2,7	3,2	3,2	3,3	3,3	<u>3,5</u>	4,8

La Commission européenne note que la France a réduit son déficit d'environ un quart depuis novembre 2000, mais qu'elle reste avec la Grèce « fermement en queue de peloton ».

Elle se préoccupe surtout de l'évolution future de la situation dans les pays les plus en retard, observant que ces pays doivent également transposer les directives nouvelles : « (...) pour se remettre à niveau, les Etats membres doivent non seulement rattraper leur retard mais également s'occuper des directives dont la date de transposition est imminente (...). Il apparaît qu'une directive dont la date de transposition est échue demande une moyenne de treize mois supplémentaires pour être effectivement transposée (...) ».

« *Le processus de transposition est continu et un grand nombre de nouvelles directives ou d'amendements aux directives existantes devront être transposées pour le printemps 2002, date fixée par le Conseil européen. La Grèce, qui doit déjà rattraper un retard de soixante et onze directives, devra en transposer quarante-trois autres, soit un total de cent quatorze, afin d'être en totale conformité. Pour la France, ce chiffre est de quatre-vingt douze tandis que pour la Suède, il est de trente-neuf* ».

Il apparaît donc clairement que la France figure, de manière chronique, parmi les Etats qui ont le plus de difficultés à appliquer à temps le droit communautaire.

La France détient même, selon le dernier tableau d'affichage du marché intérieur, le record du nombre de procédures d'infractions engagées par la Commission européenne.

Poursuites pour infractions par Etat membre

Fr	I	Esp	All	Gr	Bel	Irl	RU	Aut	Port	PB	Sue	Fin	Dan	Lux
254	251	208	185	151	123	119	93	90	78	70	46	43	37	35

Le commissaire européen compétent, M. Bolkestein, a insisté sur les effets préjudiciables de ces procédures d'infractions, qui durent souvent des années : « *Je déplore que le nombre d'infractions aux règles du marché intérieur augmente. Le fait que des entreprises ou des citoyens doivent attendre plusieurs années avant qu'un cas ne soit résolu n'accroît en rien la crédibilité du marché intérieur, voire de l'Union européenne elle-même. Une entreprise peut être amenée à fermer avant que le cas ne soit résolu. Un citoyen peut avoir à renoncer à son désir de travailler, par exemple comme ingénieur ou architecte dans un autre Etat membre* ».

Pour notre pays, une telle situation ne saurait perdurer :

- de nombreuses **procédures contentieuses** sont en cours et, si la France n'a pas jusqu'à présent été condamnée au versement d'astreintes, une telle condamnation ne peut être écartée pour l'avenir compte tenu du retard accumulé dans la transposition des directives ;

- l'absence de transposition des textes communautaires est source d'**insécurité juridique**. La Cour de justice des Communautés européennes considère en effet que, sous certaines conditions, les directives non transposées peuvent avoir un effet direct et être invoquées par les particuliers ;

- enfin, l'application défailante du droit communautaire par la France donne de notre pays l'image singulière d'un Etat qui entend jouer un rôle

essentiel dans la construction européenne tout en s'affranchissant des règles adoptées dans le cadre de l'Union. Si les responsables politiques de notre pays entendent avoir quelque crédibilité lorsqu'ils tentent de définir un dessein pour l'Europe, il est impératif qu'ils s'attachent au préalable à faire de la France un pays exemplaire dans l'application du droit communautaire.

B. LES CAUSES APPARENTES ET RÉELLES

1. Une explication insuffisante : la lourdeur de la procédure parlementaire

Au cours des débats relatifs au projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires, l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées et la lenteur de la procédure parlementaire ont été fréquemment évoqués comme explication du retard de la France dans la mise en œuvre du droit communautaire.

Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation, le Gouvernement a mentionné comme unique raison de la nécessité de recourir aux ordonnances pour des directives adoptées pour certaines d'entre elles depuis vingt ans « *la charge de travail qui pèse sur le Parlement* ».

Dans ces conditions, M. Jean-Jack Queyranne, ministre des relations avec le Parlement, évoquant devant l'Assemblée nationale les moyens de résorber le retard de transposition des directives, s'est interrogé sur la nécessité de faire évoluer les règles de transposition :

« Pour l'avenir, il faudra trouver de nouvelles procédures car la situation que le Gouvernement vous demande de régler par cette habilitation ne doit plus se renouveler.

« Faudra-t-il, comme en Allemagne, imaginer une procédure de discussion accélérée permettant d'introduire un même texte de transposition simultanément dans les deux chambres ?

« Faudra-t-il, comme en Italie, habiliter chaque année en bloc l'exécution des obligations communautaires dans des sections multiples ?

« Faudra-t-il prévoir pour les projets de loi transposant des directives une saisine pour avis de votre délégation pour l'Union européenne, comme le propose son président, M. Alain Barrau, ou bien encore appliquer davantage la procédure d'examen simplifié, qui a été introduite dans le Règlement de l'Assemblée nationale en mai 1991 mais qui reste sous-utilisée ?

« *Le débat est ouvert, ici comme dans les autres pays de l'Union, jusque même en Grande Bretagne où la Chambre des Communes, la mère de tous les parlements, autorise pourtant des délégations législatives afin que le Gouvernement transpose par voie réglementaire des textes communautaires de nature technique.*

« *Plus profondément, ce débat montre qu'il faut s'interroger sur la place que la représentation nationale doit prendre dans la mise en œuvre du droit communautaire.* »

Répondant à une question orale d'un député, M. le Premier ministre lui-même s'est ainsi exprimé : « *Peut-être y-a-t-il un problème d'organisation du travail parlementaire* ».

Ainsi, le Gouvernement considère que la difficulté principale, sinon unique, en matière de transposition des directives réside dans la procédure parlementaire, qui n'offrirait pas la souplesse nécessaire pour l'adoption rapide de textes de transposition.

Le Gouvernement a donc récemment pris des initiatives pour faciliter la transposition des directives comportant des dispositions de nature législatives. Si la présentation de projets de loi portant « diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire » peut s'avérer être un instrument utile, le récent recours aux ordonnances est beaucoup plus contestable et ne saurait se reproduire.

Votre rapporteur n'est pas certain quant à lui que les moyens d'améliorer la situation de la France dans l'application du droit communautaire soient à rechercher dans des procédures qui conduiraient à limiter un peu plus le droit de regard du Parlement sur la transposition des directives. Le processus communautaire de décision ne présente pas aujourd'hui des caractéristiques telles qu'il soit possible de faire l'économie du processus démocratique au niveau national au stade de la mise en œuvre des directives. L'explication du retard de transposition par la charge de travail du Parlement présente des avantages incontestables pour les gouvernements, mais a l'inconvénient de ne pas correspondre à la réalité.

2. Les raisons véritables : dysfonctionnements administratifs et manque de courage politique

Comme l'a souligné notre excellent collègue, M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, dans son rapport sur la transposition des directives communautaires¹ : « *Dans l'esprit du Gouvernement notamment, il semblerait que le problème résidât*

¹ Rapport n° 182 (2000-2001), 11 janvier 2001.

essentiellement dans l'encombrement chronique et irrémédiable de l'ordre du jour des assemblées. »

« Or, cette analyse néglige deux points importants qui relativisent considérablement la responsabilité de l'agenda parlementaire. D'une part, le fait que le problème n'est que rarement d'ordre parlementaire et qu'il est essentiellement d'ordre administratif. D'autre part, le constat que lorsqu'il est parlementaire, il révèle plutôt un embarras politique du Gouvernement que la surcharge des assemblées».

De fait, comme en est convenu le Gouvernement lui-même lors de la discussion du projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives, **deux tiers des directives en retard de transposition sont de nature réglementaire. Il est donc difficile d'invoquer la procédure parlementaire pour justifier ce retard.**

Dès 1989, la section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat¹ a montré que des dysfonctionnements administratifs expliquaient les difficultés de notre pays à satisfaire à ses obligations communautaires. Le Conseil d'Etat a mis en avant des causes structurelles aux difficultés de transposition, en particulier l'insuffisante formation des fonctionnaires aux questions communautaires, l'insuffisance des moyens matériels et humains affectés à la mise en œuvre des directives, les contraintes des procédures consultatives de droit interne, enfin l'insuffisante participation de l'ensemble des administrations concernées à la négociation même de la norme communautaire.

Il a également décelé dans la procédure alors en vigueur plusieurs causes de retard : la volonté de trop en faire en saisissant l'occasion de la transposition d'une directive pour réformer l'ensemble des règles applicables dans le secteur concerné, le retard mis à résoudre certaines questions juridiques et l'insuffisance du processus de coordination.

Le Conseil d'Etat a alors notamment proposé de renforcer le rôle de coordination du SGCI² et du secrétariat général du Gouvernement, de prévenir les difficultés dès le stade de la négociation de la directive communautaire, enfin d'améliorer les moyens dont disposent les administrations qui doivent faire face à des tâches importantes de transposition.

En ce qui concerne spécifiquement les directives qui doivent faire l'objet d'une transposition par voie législative, l'explication du retard actuel par les contraintes du calendrier parlementaire paraît là encore insuffisante.

¹ Etude sur les problèmes posés par la transcription en droit interne des directives communautaires.

² Secrétariat général de coopération interministérielle pour les questions de coopération européenne.

A titre d'exemple, il est possible d'évoquer la directive « Natura 2000 » adoptée en 1992 et qui figurait dans la liste des directives que le Gouvernement a récemment souhaité transposer par ordonnances.

En 1998, constatant l'absence d'inscription d'un projet de loi de transposition de ce texte à l'ordre du jour des assemblées, le Sénat a pris l'initiative d'adopter dans son ordre du jour réservé une proposition de loi transposant cette directive.

Le Gouvernement s'est opposé à l'adoption de ce texte et ne l'a pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il est donc difficile d'invoquer l'encombrement des assemblées.

De la même manière, votre rapporteur a quelque peine à croire que l'absence d'inscription à l'ordre du jour des assemblées d'un projet de loi transposant la directive sur le marché intérieur du gaz naturel soit explicable par l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées... La commission européenne a récemment engagé une procédure en manquement contre la France pour non transposition de cette directive.

Trop souvent, le Gouvernement qui négocie seul les textes communautaires au sein du Conseil de l'Union européenne, sait pertinemment que certains textes soulèveront des difficultés politiques importantes en France. Une fois la directive adoptée, il tente de reculer le plus possible le moment de soumettre au Parlement le texte concerné, attendant que des procédures contentieuses soient engagées pour mettre en œuvre dans la précipitation le processus de transposition. **On comprend aisément dans ce contexte que le ministre des relations avec le Parlement ait évoqué parmi les remèdes possibles au retard de transposition des directives par la France, la possibilité d'habiliter chaque année le Gouvernement à transposer lui-même les obligations communautaires.**

Votre rapporteur n'est pas persuadé cependant que la démocratie gagnerait à ce que le Parlement, écarté des négociations communautaires, soit encore écarté de la procédure de transposition des directives communautaires.

C. DES REMÈDES INADAPTÉS OU INAPPLIQUÉS

- En ce qui concerne la transposition des directives de nature législative, le Gouvernement a recherché les moyens d'accroître l'efficacité de la procédure de transposition. Il a ainsi recouru à un nouvel instrument, le projet de loi « portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire. » Deux projets de loi de ce type ont récemment été adoptés par le Parlement et deux autres seraient en préparation. Une telle procédure est acceptable, dans la mesure où elle permet un véritable débat législatif sous réserve d'une certaine homogénéité du domaine des mesures regroupées, afin

que les ministres compétents et les commissions compétentes puissent réellement en connaître...

Le Gouvernement a surtout recouru récemment à la procédure des ordonnances pour la transposition d'une cinquantaine de directives. Comme l'ont noté tous les intervenants lors de la discussion du projet de loi d'habilitation, une telle procédure ne peut qu'être exceptionnelle, compte tenu de l'atteinte forte aux droits du Parlement qu'elle implique. En outre, l'utilisation d'une telle procédure n'apporte pas de réponse aux causes réelles du retard de la France dans la transposition des directives.

- En ce qui concerne les **difficultés administratives** qui entravent le processus de transposition des directives, que ces dernières soient de nature législative ou réglementaire, elles sont censées être résolues par une circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1988.

Cette circulaire précise tout d'abord que « 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. »

A cette fin, la circulaire prévoit notamment l'élaboration, pour chaque proposition de directive, d'une étude d'impact juridique.

**Extrait de la circulaire du Premier ministre
du 9 novembre 1988**

« 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 modification 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. »

Pour les directives adoptées, la circulaire prévoit l'élaboration d'un **échancier d'adoption des textes de transposition** comportant un avant-projet de rédaction et un tableau de concordance permettant d'identifier les dispositions transposées.

Ainsi, des procédures sont prévues pour faire en sorte que les difficultés susceptibles de se poser pour la transposition d'une directive soient identifiées dès avant l'adoption de ce texte par les institutions communautaires.

En pratique cependant, la circulaire de 1998 n'est pas appliquée. Les études d'impact ne sont pas élaborées, de telle sorte que des difficultés surgissent après l'adoption des directives, rendant leur transposition plus difficile.

Les Gouvernement successifs n'ayant pas pris les moyens de remédier au retard pris par la France dans l'application du droit communautaire, il est aujourd'hui nécessaire que le Parlement se saisisse de cette question comme l'y incitent les auteurs de la proposition de loi et de la proposition de loi constitutionnelle soumises à votre commission des Lois.

II. LA PROPOSITION DE LOI : FAIRE EN SORTE QUE LE GOUVERNEMENT METTE EN ŒUVRE LES OBLIGATIONS QU'IL S'IMPOSE À LUI-MÊME

La proposition de loi (n° 183) de MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou tend d'une part à faire en sorte que les dispositions de la circulaire de 1998, qui pourraient permettre de résoudre les dysfonctionnements administratifs retardant la transposition des directives, soient enfin appliquées, d'autre part à renforcer le contrôle du Parlement sur le processus de transposition.

Comme l'indiquent les auteurs de la proposition de loi, *« l'administration néglige la préparation d'études d'impact juridique sur les propositions de directives. Elle ne parvient ni à traiter rapidement les désaccords sur le rôle qui incombe à chaque ministère ni à s'assurer, dès le début de la négociation d'une proposition de directive, que les formulations ou définitions retenues ne risquent pas de soulever de difficultés d'interprétation ou de créer des incohérences au regard des dispositions existantes en droit interne. »*

Dans ces conditions, la proposition de loi tend à compléter l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui définit le rôle des délégations parlementaires pour l'Union européenne, pour prévoir :

- d'une part, la transmission aux délégations pour l'Union européenne d'une **étude d'impact juridique** sur tout projet ou proposition d'acte des Communautés européennes ou de l'Union européenne ayant une incidence sur des dispositions de nature législative. Cette étude d'impact comporterait notamment, conformément aux prescriptions de la circulaire du 9 novembre 1998, la liste des textes législatifs de droit interne dont l'élaboration ou la modification serait nécessaire en cas d'adoption du texte et un avis sur le principe du texte ;

- d'autre part, la transmission aux délégations pour l'Union européenne d'un **échancier d'adoption des textes législatifs** permettant la transposition en droit interne d'une directive définitivement adoptée par les institutions communautaires.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : APPROUVER LA PROPOSITION DE LOI

A. UNE INITIATIVE PARTICULIÈREMENT UTILE

Au cours des débats sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires, de nombreux parlementaires ont souhaité savoir quels moyens le Gouvernement entendait mettre en œuvre pour qu'une telle procédure n'ait plus à être utilisée dans l'avenir. Notre excellent collègue, M. Daniel Hoeffel avait en particulier indiqué dans son rapport : « (...) *pour éviter le renouvellement de la situation actuelle, il serait utile que le Gouvernement présente un calendrier précis de transposition des directives communautaires qui ne figurent pas dans le présent projet de loi (...)* »

Le 17 octobre 2000, au cours de son audition par les commissions du Sénat¹, M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des questions européennes, a indiqué «*que le recours à la procédure des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire était une première réponse à la situation actuelle, mais qu'une réflexion devait être menée en commun par le Parlement et le Gouvernement pour améliorer la situation* ».

Depuis lors, il faut constater que le Gouvernement n'a pris aucune initiative sur cette question.

¹ Cinq des six commissions permanentes du Sénat ont dû se saisir de ce texte copte tenu de son hétérogénéité .

Au contraire, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a adopté un rapport sur la transposition des directives en janvier 2001. Son président a déposé au même moment la proposition de loi soumise au Sénat.

Dès novembre 2000, M. Aymeri de Montesquiou avait pour sa part déposé la proposition de loi constitutionnelle qui sera examinée par le Sénat en même temps que la présente proposition de loi et qui tend à prévoir une inscription automatique à l'ordre du jour prioritaire des assemblées des projets de loi de transposition en cas de carence du Gouvernement.

En janvier, le Gouvernement disposait donc de réflexions et propositions émanant de notre assemblée.

Il a pourtant fallu attendre l'inscription de ces textes à l'ordre du jour réservé du Sénat pour que le Gouvernement propose la création d'un groupe de travail réunissant les représentants des deux délégations pour l'Union européenne, le Secrétariat général du Gouvernement, le SGCI et les cabinets respectifs du ministre des relations avec le Parlement et du ministre délégué chargé des affaires européennes, afin de « *préciser les modalités permettant au Parlement d'assurer à l'avenir un meilleur suivi des transpositions de directives* ».

Ainsi, les deux propositions soumises à votre commission des Lois auront donc eu pour premier mérite de conduire à l'ouverture d'une concertation entre Gouvernement et Parlement sur la transposition des directives. Votre rapporteur souhaite cependant que les travaux de ce groupe ne se concentrent pas exclusivement sur le suivi des transpositions par le Parlement, mais portent également sur l'ensemble du processus de transposition. La transposition dans de bonnes conditions des directives communautaires, qu'elles relèvent du domaine législatif ou du domaine réglementaire, intéresse les assemblées parlementaires, dont la mission de contrôle de l'activité gouvernementale ne saurait se limiter aux matières qui relèvent du domaine législatif.

B. UN DISPOSITIF QUI PREND EN COMPTE LES CAUSES VÉRITABLES DU RETARD DE TRANSPOSITION

La présente proposition de loi permettra aux assemblées parlementaires, dans le cadre de leur mission de contrôle du Gouvernement, de s'assurer que le Gouvernement prend bien toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que la transposition de chaque directive puisse intervenir dans les meilleures conditions et surtout dans les délais prévus.

Complétée par la proposition de loi constitutionnelle de M. Aymeri de Montesquiou, que le Sénat examinera simultanément et dont le dispositif est

présenté dans le rapport n° 360, cette proposition de loi devrait faciliter la prévention de tout retard de transposition.

La réalisation d'une étude d'impact et d'un échéancier de transposition est d'ores et déjà prévue par la circulaire du Premier ministre. La transmission obligatoire de ces documents aux délégations pour l'Union européenne permettra de vérifier qu'ils sont bien établis par les administrations compétentes.

En outre, l'étude d'impact juridique facilitera la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution, qui permet à chaque assemblée d'adopter des résolutions sur les propositions ou projets d'actes des communautés européennes ou de l'Union européenne.

Votre commission des Lois propose simplement de **porter de un à deux mois le délai susceptible de s'écouler entre la transmission d'une proposition d'acte au Conseil de l'Union européenne et la transmission de l'étude d'impact aux délégations pour l'Union européenne des deux assemblées.** Dans certains cas, la détermination de la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification pourrait être rendue nécessaire par l'adoption d'une directive, peut nécessiter l'intervention de plusieurs ministères et donc un délai supérieur à un mois. La circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1988 prévoit pour sa part que les études d'impact doivent être élaborées dans le délai d'un mois. Le Gouvernement n'aura donc aucune peine à mettre en œuvre les dispositions de la présente proposition de loi dans un délai de deux mois.

La discussion de la présente proposition de loi intervient à un moment particulièrement opportun. Elle pourra en effet être éventuellement enrichie au cours de la navette parlementaire pour tenir compte des propositions formulées par le groupe de travail dont le Gouvernement vient d'annoncer la constitution.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi dans le texte figurant ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

Transmission aux délégations parlementaires pour l'Union européenne d'une étude d'impact sur les propositions de directives et d'un échéancier de transposition des directives

Cet article tend à compléter l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, afin de prévoir la transmission aux délégations parlementaires pour l'Union européenne d'une **étude d'impact** sur les propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative ainsi qu'un **échéancier de transposition** des directives adoptées par les institutions communautaires.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958 définit la composition et le rôle des délégations parlementaires pour l'Union européenne.

Dans son paragraphe IV, l'article 6 bis prévoit notamment que le Gouvernement communique aux délégations pour l'Union européenne, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, **les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne.**

Le présent article tend à compléter ces dispositions pour prévoir la transmission aux délégations d'une étude d'impact sur les propositions ou projets d'actions des Communautés européennes ou de l'Union européenne ayant des incidences sur des textes de nature législative.

En pratique, la réalisation de ces études d'impact est prévue par une circulaire du Premier ministre en date du 9 novembre 1998. Ces études d'impact ne sont cependant pas établies et la présente proposition de loi a pour premier objectif de permettre aux délégations pour l'Union européenne de s'assurer que ces études d'impact sont réalisées.

La rédaction choisie pour le présent article pour définir le contenu de l'étude d'impact est très proche de celle retenue dans la circulaire du Premier ministre.

Ainsi, l'étude d'impact transmise aux délégations devrait contenir :

- la **liste des textes législatifs** de droit interne dont l'élaboration ou la modification sera nécessaire en cas d'adoption du texte ;

- un **avis sur le principe du texte** ; la proposition de loi prévoit que l'avis devra être établi sous l'angle juridique et celui de la subsidiarité, précision que ne contient pas la circulaire du Premier ministre ;

- un **tableau comparatif** des dispositions communautaires et nationales.

Comme la circulaire, le présent article prévoit que l'étude d'impact juridique est adaptée au vu des évolutions qu'est susceptible de connaître la proposition ou le projet.

Le champ d'application du présent article est cependant différent de celui de la circulaire du Premier ministre. Cette circulaire ne prévoit d'étude d'impact juridique que pour les propositions de directive alors que la proposition de loi vise les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes ou de l'Union européenne, ce qui inclut d'autres instruments juridiques que les propositions de directives.

L'élaboration d'une étude d'impact sur les propositions d'actes autres que les propositions de directives paraît parfaitement justifiée. Ainsi, les règlements communautaires sont directement applicables et ne nécessitent en théorie aucune modification des législations nationales. En pratique cependant, il est fréquent que certains textes législatifs ou réglementaires doivent être supprimés ou modifiés afin d'assurer la cohérence du droit applicable dans notre pays. L'étude d'impact peut donc présenter un grand intérêt pour les propositions de règlements comme pour les propositions de directives.

Par ailleurs, le présent article vise les projets et propositions d'actes « *ayant une incidence sur des dispositions de nature législative* » tandis que la circulaire du 9 novembre 1998 ne contient pas une telle restriction, le Premier ministre invitant les ministères à fournir des études d'impact sur toutes les propositions de directives, qu'elles aient ou non une incidence sur des dispositions de nature législative.

Il est possible de regretter que la proposition de loi ne prévoit pas la transmission d'études d'impact sur tous les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, dès lors que la mission de contrôle du Parlement ne concerne pas à l'évidence les seules matières relevant du domaine législatif.

Cependant, la rédaction proposé par les auteurs de la proposition de loi est cohérente avec celle de l'article 88-4 de la Constitution, qui ne prévoit la possibilité pour les assemblées d'adopter des propositions de résolution que sur les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes ou de l'Union européenne **comportant des dispositions de nature législative.**

Le présent article prévoit que l'étude d'impact devra être transmise aux délégations pour l'Union européenne dans le délai d'un mois à partir de la communication de ce projet ou de cette proposition au Conseil de l'Union européenne. Votre commission des Lois vous propose de porter ce délai à deux mois afin de tenir compte de la nécessité, dans certains cas, de faire intervenir les services de plusieurs ministères pour déterminer la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification serait rendue nécessaire pour l'adoption du texte communautaire.

Le présent article prévoit également la transmission aux délégations pour l'Union européenne, dans les trois mois suivant la notification d'une directive, d'un échéancier d'adoption des textes législatifs permettant sa transposition en droit interne. Là encore, cette disposition est directement inspirée de la circulaire du Premier ministre du 9 novembre 1998, qui invite les ministères concernés à élaborer de tels échéanciers de transposition.

La transmission de ces échéanciers aux délégations doit permettre de s'assurer qu'ils sont bien établis. Elle permettra en outre aux délégations de contrôler que les directives adoptées font l'objet de textes de transposition dans le délai prévu par ces directives.

Les dispositions du présent article peuvent donc être particulièrement utiles pour permettre à la France d'assurer dans de meilleures conditions le respect de ses obligations communautaires. **Elles ne constituent en aucun cas une charge de travail insurmontable pour le Gouvernement dès lors que la circulaire du Premier ministre prévoit déjà l'élaboration de ces études d'impact et échéanciers.**

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi dans la rédaction figurant ci-après.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 en vue de permettre un contrôle du Parlement sur la transposition des directives communautaires

Article unique

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

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

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

TABLEAU COMPARATIF

**Proposition de loi
complétant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958
en vue de permettre un contrôle du Parlement
sur la transposition des directives communautaires**

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p style="text-align: center;">-----</p> <p style="text-align: center;">Ordonnance n°58-1100 Du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires</p> <p style="text-align: center;">.....</p>	<p style="text-align: center;">-----</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p style="text-align: center;">-----</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p>
<p style="text-align: center;">Article 6 bis</p>	<p style="text-align: center;">Après le deuxième alinéa du IV de l'article 6 bis de l'ordonnance n°58 – 1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sont insérés les deux alinéas suivants :</p>	<p style="text-align: center;">Après...</p>
<p>IV. — Les délégations parlementaires pour l'Union européenne ont pour mission de suivre les travaux conduits par les institutions de l'Union européenne en application des traités du 18 avril 1951 et du 25 mars 1957, de l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, du traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 et des textes subséquents afin d'assurer l'information de leur assemblée respective.</p>	<p>« " Sur tout projet ou proposition d'acte des Communautés européennes ou de l'Union européenne ayant une incidence sur des dispositions de nature législative, le Gouvernement leur</p>	<p style="text-align: right;">...insérés deux alinéas ainsi rédigés</p>
<p>A cet effet, le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours.</p>		<p style="text-align: center;">« Sur tout projet ...</p>
		<p style="text-align: right;">dans un délai de deux mois à partir</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Les délégations peuvent demander à entendre les ministres ainsi que des représentants des institutions de l'Union.</p> <p>Elles peuvent inviter à participer à leurs travaux, avec voix consultative, les membres français du Parlement européen.</p>	<p>communiqué, dans le délai <i>d'un mois</i> à partir de la <i>communication</i> de ce projet ou de cette proposition au Conseil de l'Union, une étude d'impact juridique <i>comprenant</i> la liste des textes législatifs de droit interne dont l'élaboration ou la modification sera nécessaire en cas d'adoption du texte, un avis sur le principe du texte sous l'angle juridique et celui de la subsidiarité, <i>et</i> un tableau comparatif des dispositions communautaires et nationales. <i>Cette étude d'impact juridique</i> est adaptée au vu des évolutions qu'est susceptible de connaître la proposition ou le projet.</p> <p>« Dans les trois mois suivant la notification d'une directive, le Gouvernement leur communique un échéancier d'adoption des textes législatifs permettant sa transposition en droit interne. »</p>	<p>de la <i>transmission</i> de ce projet ...</p> <p>...d'impact juridique. <i>Cette étude comprend</i> la liste ...</p> <p>la subsidiarité <i>ainsi qu'</i>un tableau... ...et nationales. <i>Elle est</i> adaptée... ...ou le projet.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>