

N° 360

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 constitutionnelle de MM. Aymeri de MONTESQUIOU, Hubert HAENEL et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen tendant à permettre à la France de respecter les **délais de transposition des directives communautaires, par l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Parlement en cas de carence gouvernementale,***

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 Hyst, *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 : 74 (2000-2001)**

---

**Parlement.**

## SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL : COMMENT RÉSORBER LE RETARD DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES .....	5
I. LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE : IMPOSER L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR DES ASSEMBLÉES DES PROJETS DE LOI DE TRANSPOSITION EN CAS DE CARENCE DU GOUVERNEMENT .....	6
II. LA RÉDACTION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PRÉVOIR, DANS CHAQUE ASSEMBLÉE, UNE SÉANCE MENSUELLE RÉSERVÉE À LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES .....	7
EXAMEN DES ARTICLES .....	10
• <i>Article unique</i> (art. 88-5 nouveau de la Constitution) <b>Création d'un dispositif permettant de résorber le retard de transposition des directives</b> .....	10
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION.....	12
TABLEAU COMPARATIF .....	13

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juin 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° 74) présentée par MM. Aymeri de Montesquiou, Hubert Haenel et les membres du Rassemblement démocratique et social européen tendant à **permettre à la France de respecter les délais de transposition des directives communautaires, par l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Parlement en cas de carence gouvernementale.**

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 préfèrerait éviter. Il a rappelé que deux tiers des directives en retard de transposition étaient de nature réglementaire.

Le rapporteur a indiqué que les deux textes inscrits à l'ordre du jour réservé du Sénat le 14 juin 2001, devaient contribuer à résoudre ces difficultés :

- la proposition de loi (n° 183) présentée par MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou, qui fait l'objet d'un rapport (n° 359) distinct, tend à imposer au Gouvernement de transmettre aux délégations pour l'Union européenne des assemblées une **étude d'impact** sur les propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne ainsi qu'un échéancier de transposition des directives ; elle devrait permettre une meilleure préparation de la transposition des directives par les administrations concernées tout en offrant au Parlement un moyen de vérifier que les directives pourront être transposées dans le délai prévu ;

- la proposition de loi constitutionnelle (n° 174) présentée par MM. Aymeri de Montesquiou, Hubert Haenel et les membres du Rassemblement démocratique et social européen tend pour sa part à éviter que certaines directives subissent un retard de transposition du fait des hésitations du Gouvernement à inscrire les projets de loi de transposition à l'ordre du jour des assemblées. **Elle tend à imposer l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi de transposition d'une directive six mois avant l'expiration du délai fixé par cette directive pour sa transposition.** A défaut d'inscription d'un projet de loi, toute proposition de loi ayant le même objet serait inscrite de droit à l'ordre du jour prioritaire.

Le rapporteur a observé que ce système ne garantirait que l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour de la première assemblée saisie et s'est interrogé sur la possibilité de transposer par la voie de proposition de loi certaines directives particulièrement techniques.

Sur proposition du rapporteur, la commission a modifié la proposition de loi constitutionnelle pour prévoir, dans l'article 48 de la Constitution, **qu'une séance par mois est réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales**. L'ordre du jour de cette séance serait fixée par le Gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée.

**La commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle ainsi modifiée.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, dans le cadre de son ordre du jour réservé, deux propositions de loi relatives à la transposition des directives communautaires :

- 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** ; cette proposition de loi fait l'objet du rapport n° 359 présenté au nom de votre commission des Lois ;

- la proposition de loi constitutionnelle (n° 74) présentée par MM. Aymeri de Montesquiou, Hubert Haenel et les membres du Rassemblement démocratique et social européen tendant à **permettre à la France de respecter les délais de transposition des directives communautaires, par l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Parlement en cas de carence gouvernementale.**

\*

Comme l'a montré de manière détaillée votre rapporteur dans son rapport (n° 359) sur la proposition de loi de nos excellents collègues MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou, **la France connaît aujourd'hui un retard inacceptable dans la transposition des directives communautaires.**

Notre pays figure à l'avant-dernier rang des Etats membres de l'Union européenne en matière de transposition selon le dernier tableau d'affichage du marché intérieur présenté le 28 mai dernier par la Commission européenne.

**Ce retard de transposition concerne pour les deux tiers des directives dont la transposition n'implique pas de modifications législatives.** L'encombrement de l'ordre du jour des assemblées ne peut donc expliquer la carence de notre pays en cette matière, dont les causes doivent plutôt être recherchées dans des **dysfonctionnements administratifs.**

En ce qui concerne les directives comportant des dispositions de nature législative, les retards de transposition s'expliquent bien souvent non par la charge de travail du Parlement, mais par des difficultés politiques, qui font redouter au Gouvernement le débat sur certains textes communautaires. **Qui peut croire que le projet de loi transposant la directive relative au marché intérieur du gaz naturel n'est pas inscrit à l'ordre du jour prioritaire des assemblées du seul fait de l'encombrement de celui-ci ?**

Face à cette situation, le seul remède jusqu'à présent proposé par le Gouvernement pour résorber le retard de transposition, a consisté à demander aux assemblées d'adopter un projet de loi l'habilitant à transposer par ordonnances plus de cinquante directives communautaires. Au cours des débats sur ce projet de loi, définitivement adopté le 21 décembre 2000, de nombreux parlementaires ont souhaité que des solutions soient recherchées pour éviter que le Gouvernement ne recoure à nouveau à une procédure qui porte gravement atteinte aux droits du Parlement.

Dès le 14 novembre 2000, nos excellents collègues, MM. Aymeri de Montesquiou, Hubert Haenel et les membres du Rassemblement démocratique et social européen ont déposé la présente proposition de loi constitutionnelle que le Sénat est invité à examiner en même temps que la proposition de loi de MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou.

## **I. LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE: IMPOSER L'INSCRIPTION À L'ORDRE DU JOUR DES ASSEMBLÉES DES PROJETS DE LOI DE TRANSPOSITION EN CAS DE CARENCE DU GOUVERNEMENT**

Bien souvent, les retards de transposition des directives communautaires s'expliquent par la réticence des gouvernements à inscrire à l'ordre du jour des assemblées des projets de loi de transposition susceptibles de provoquer des débats que l'exécutif préférerait éviter. Un projet de loi de transposition n'est en effet rien d'autre que la conséquence inéluctable des compromis acceptés par le Gouvernement lors des négociations des directives au sein du Conseil de l'Union européenne. Il importe donc au plus haut point que ces compromis fassent l'objet de débats publics devant la représentation nationale.

Or, fréquemment, le Gouvernement retarde le plus possible la transposition de certaines directives, attendant même que des procédures contentieuses soient engagées contre la France, voire que celle-ci soit condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle, celle-ci tend à empêcher une telle attitude dilatoire : « *L'exécutif ne remplissant pas ses engagements communautaires avec satisfaction, le Parlement doit être en mesure de pallier sa carence afin que la France ne figure plus parmi les mauvais élèves européens.* »

*« Un tiers des directives à transposer présente un caractère législatif. Lorsque le Gouvernement tarde à faire transposer une directive relevant de la compétence du Parlement, celui-ci doit être amené à l'examiner automatiquement. »*

Compte tenu de cet objectif, la proposition de loi constitutionnelle tend à insérer dans le titre XV de la Constitution, consacré aux Communautés et à l'Union européenne, un article 88-5 prévoyant que tout projet de loi tendant à transposer les dispositions de nature législative d'une directive doit être déposé devant le Parlement et inscrit à l'ordre du jour prioritaire six mois au moins avant l'expiration du délai fixé par cette directive pour sa transposition.

A défaut de l'inscription d'un projet de loi, toute proposition de loi ayant le même objet serait inscrite de droit à l'ordre du jour prioritaire.

## **II. LA RÉDACTION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : PRÉVOIR, DANS CHAQUE ASSEMBLÉE, UNE SÉANCE MENSUELLE RÉSERVÉE À LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES**

Le retard de la France en matière de transposition de directives s'explique d'une part par des **dysfonctionnements administratifs**, d'autre part par des **hésitations du Gouvernement à inscrire certains projets de loi de transposition à l'ordre du jour des assemblées parlementaires.**

- La proposition de loi présentée par MM. Hubert Haenel, Robert del Picchia et Aymeri de Montesquiou, qui sera examinée par le Sénat en même temps que la présente proposition de loi constitutionnelle et que votre rapporteur a présentée dans son rapport n° 359, doit permettre de remédier aux difficultés administratives entravant la transposition rapide des directives, en imposant aux administrations concernées l'élaboration d'une étude d'impact juridique sur les propositions de directives et d'un échéancier de transposition des

directives. Ces documents seraient transmis aux délégations pour l'Union européenne des assemblées.

- La présente proposition de loi constitutionnelle pourrait, quant à elle, mettre fin à des comportements attentistes des gouvernements en matière de transposition des directives en imposant l'inscription à l'ordre du jour des assemblées d'un projet de loi de transposition six mois avant la date fixée par une directive pour sa transposition.

Assurément, un tel dispositif serait contraignant pour le Gouvernement, limitant sa maîtrise de l'ordre du jour des assemblées. **Néanmoins, cette contrainte paraît aujourd'hui être le seul moyen de faire en sorte que le Gouvernement respecte les engagements qu'il a pris dans le cadre des négociations au sein du Conseil de l'Union européenne.**

Rien ne peut justifier le retard pris dans la transposition de textes communautaires très importants et il est indispensable de rechercher les moyens d'empêcher de tels retards. Les gouvernements préféreraient sans aucun doute recourir à des solutions permettant de contourner le Parlement – telles que la transposition par ordonnances- plutôt que de se voir contraints d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées les projets de loi de transposition.

**Votre rapporteur estime cependant que le Parlement n'est pour rien dans les retards de transposition et qu'il serait singulier que les insuffisances des gouvernements successifs aient pour conséquence la mise à l'écart durable du Parlement en matière de transposition de directives relevant du domaine législatif.**

En octobre dernier, notre excellent collègue M. Daniel Hoeffel, rapporteur du projet de loi habilitant le Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires, avait souhaité savoir quand le Gouvernement entendait inscrire à l'ordre du jour des assemblées les projets de loi de transposition des directives relatives à la **protection des données personnelles**, au **marché intérieur du gaz naturel**, à l'**exercice de la profession d'avocat** Aucune réponse ne lui a été apportée et aucune initiative n'a été prise depuis lors en vue de la transposition de ces textes.

Il paraît nécessaire que la situation actuelle ne puisse plus se reproduire et la proposition de loi constitutionnelle offre un moyen tout à fait pertinent de parvenir à ce résultat.

\*

Il convient toutefois de remarquer que le dispositif proposé ne garantit que l'inscription du texte à l'ordre du jour de la première assemblée saisie et non la conduite de l'ensemble du processus législatif de transposition.



Par ailleurs, le dispositif proposé pourrait soulever certaines difficultés. Le texte prévoit en effet l'inscription de droit à l'ordre du jour des assemblées de toute proposition de loi tendant à transposer une directive lorsque le Gouvernement méconnaît ses obligations. Il n'est pas certain que cette transposition soit aisée à mettre en œuvre, compte tenu de la technicité de certaines directives et de la nécessité d'opérer une transposition qui respecte pleinement les prescriptions de la directive.

Votre commission propose de modifier la proposition de loi constitutionnelle afin de compléter l'article 48 de la Constitution relatif à l'ordre du jour des assemblées **pour prévoir qu'une séance par mois dans chaque assemblée est réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales.** L'ordre du jour de cette séance serait fixé par le Gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée.

Un tel dispositif est certes moins contraignant pour le Gouvernement, qu'il demeurera libre de choisir les projets de loi de transposition qu'il entend inscrire à l'ordre du jour des assemblées. Néanmoins, **dès lors qu'une journée par mois ne pourra être consacrée qu'à la transposition de directives ou à l'autorisation de ratification de conventions, le Gouvernement aura tout intérêt à utiliser pleinement cette journée qui réduira le temps disponible dans chaque assemblée pour l'examen des autres projets de loi.**

Votre commission a estimé souhaitable que cette séance mensuelle réservée puisse être consacrée non seulement à la transposition des directives, mais également à l'autorisation de ratification ou d'approbation de conventions internationales, dès lors que notre pays connaît, comme en matière de transposition de directives, un grand retard dans la ratification des conventions internationales.

Si le Gouvernement n'utilisait pas la journée mensuelle réservée, chaque assemblée pourrait alors décider d'inscrire des projets ou propositions de loi de transposition de directives ou des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales, comme le Sénat l'avait fait pour la directive « Natura 2000 » par exemple.

\*

\* \*

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

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

(art. 88-5 nouveau de la Constitution)

### **Création d'un dispositif permettant de résorber le retard de transposition des directives**

L'article unique de la proposition de loi constitutionnelle tend à compléter le titre XV de la Constitution, consacré aux Communautés et à l'Union européenne, par un article 88-5. Le texte proposé pour cet article prévoit que tout projet de loi tendant à transposer les dispositions de nature législative d'une directive adoptée en application des traités sur l'Union européenne et instituant la Communauté européenne doit être déposé devant le Parlement et inscrit à l'ordre du jour prioritaire six mois au moins avant l'expiration du délai fixé par cette directive pour sa transposition.

Assurément, ce dispositif constitue une dérogation à la maîtrise par le Gouvernement de l'ordre du jour des assemblées. L'article 48 de la Constitution prévoit en effet dans son premier alinéa que « *l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui* ».

**Une telle dérogation à la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement paraît parfaitement justifiée lorsqu'il s'agit de veiller au respect par la France des engagements pris au sein des institutions communautaires.**

Cependant, le dispositif proposé pourrait soulever quelques difficultés. Ainsi, il ne garantit que l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour de la première assemblée saisie et non la conduite de l'ensemble du processus législatif. Par ailleurs, la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour réservé au Gouvernement, contre son avis, de propositions de loi tendant à transposer des directives pourrait conduire à des initiatives concurrentes dans chaque assemblée qui pourraient être source de confusion.

Dans ces conditions, votre commission vous propose de modifier le dispositif proposé.

Actuellement, l'article 48 de la Constitution prévoit deux réserves à la maîtrise par le Gouvernement de l'ordre du jour des assemblées. D'une part, **une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.** D'autre part, **une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.**

Votre commission propose de compléter l'article 48 de la Constitution pour prévoir qu'une séance par mois est réservée à la transposition des directives ainsi qu'à l'autorisation de ratification ou d'approbation de conventions internationales.

Ce dispositif est moins contraignant pour le Gouvernement, puisqu'il ne garantit pas la transposition de toutes les directives comportant des dispositions de nature législative à la date prévue par ces directives pour leur propre transposition. Néanmoins, l'intérêt du Gouvernement sera d'utiliser au maximum cette journée mensuelle réservée à la transposition des directives, dès lors qu'elle réduira le temps pouvant être consacré aux autres textes législatifs.

Votre commission a souhaité que cette journée puisse également être consacrée à l'autorisation de ratification ou d'approbation de conventions internationales, dès lors que la France connaît également un retard important dans ce domaine.

L'ordre du jour de cette séance mensuelle serait fixé par le Gouvernement. Toutefois, si celui-ci ne faisait pas usage de ce droit, l'ordre du jour pourrait être fixé par chaque assemblée.

**Il est ainsi possible d'espérer que la transposition des directives communautaires comportant des dispositions de nature législative pourra à l'avenir être assurée dans les délais prévus par ces directives.**

\*

\*

\*

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

## **TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION**

### **Proposition de loi constitutionnelle tendant à prévoir dans chaque assemblée parlementaire une séance mensuelle réservée à la transposition des directives et à l'autorisation de ratification des conventions internationales**

#### *Article unique*

L'article 48 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une séance par mois est réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales. L'ordre du jour de cette séance est fixé par le Gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée. »

## TABLEAU COMPARATIF

---

### (1) PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

**tendant à permettre à la France de respecter les délais  
de transposition des directives communautaires,  
par l'inscription de ces textes à l'ordre du jour du Parlement  
en cas de carence gouvernementale**

Texte en vigueur ---	Texte de la proposition de loi constitutionnelle. ---	Conclusions de la Commission
<b>Constitution</b>  <b>Article 48</b>	<b>Article unique</b>	<b>Article unique</b>
Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.	<i>Dans le titre XV de la Constitution, après l'article 88-4, il est ajouté un article 88-5 ainsi rédigé :</i>	<i>L'article 48 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i>
Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.		
Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixée par chaque assemblée		
.....		

**Texte en vigueur**

**Texte de la proposition  
de loi constitutionnelle.**

**Conclusions de la Commission**

**Article 88-4**

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée.

*« Tout projet de loi tendant à transposer les dispositions de nature législative d'une directive adoptée en application des traités visés au présent titre doit être déposé devant le Parlement et inscrit à l'ordre du jour prioritaire six mois au moins avant l'expiration du délai fixé par cette directive pour sa transposition. »*

*A défaut, toute proposition de loi ayant le même objet est inscrite à l'ordre du jour prioritaire. »*

*« Une séance par mois est réservée à la transposition des directives communautaires et à l'autorisation de ratification ou d'approbation des conventions internationales. L'ordre du jour de cette séance est fixé par le Gouvernement ou, à défaut, par chaque assemblée. »*