

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>Première partie – Si la France a considérablement réduit son déficit de transposition des directives européennes, de nouvelles exigences mettent au défi sa capacité à les transposer dans les délais .....</b>	<b>7</b>
1.1. La France répond de façon satisfaisante à son obligation de transposition des directives.....	8
1.1.1. Une mobilisation efficace pour réduire notre déficit de transposition ..8	
1.1.2. Une transposition jugée satisfaisante .....	10
1.2. La France est confrontée, en matière de transposition des directives, à de nouveaux défis, nationaux comme européens .....	10
1.2.1. Un cadre national très contraint .....	11
1.2.2. Les nouveaux défis européens .....	13
<b>Deuxième partie – Si les marges d’amélioration sont limitées s’agissant de l’évolution des techniques de transposition, il apparaît nécessaire de préciser la « doctrine d’emploi » des instruments existants .....</b>	<b>17</b>
2.1. La simplification des techniques de rédaction des actes de transposition n’offre qu’un potentiel limité d’amélioration des performances en matière de transposition .....	17
2.1.1. Dissocier la réception de la directive en droit interne de son insertion dans les textes nationaux existants n’est envisageable que de manière très limitée .....	17
2.1.2. Recourir plus fréquemment aux renvois et références est possible mais de manière ponctuelle .....	20
2.2. Aller ou non au-delà des exigences de la transposition ? Un choix de nature politique .....	21
2.2.1. Typologie des arbitrages politiques à rendre dans le cadre d’une transposition .....	21
2.2.2. Effets du choix de transposer au-delà des strictes exigences d’une directive sur les procédures et outils de transposition .....	23
2.3. Une « doctrine d’emploi » des différents véhicules législatifs est nécessaire	24
2.3.1. Recours à une loi consacrée à la seule transposition d’une unique directive.....	24
2.3.2. Recours aux projets de loi portant DDADUE.....	24
2.3.3. Recours aux ordonnances de l’article 38 .....	25
2.3.4. Privilégier une approche au cas par cas .....	27



<b>Troisième partie – L’essentiel des marges d’amélioration réside dans une meilleure anticipation, administrative et politique, des enjeux de la transposition .....</b>	<b>29</b>
3.1. Anticiper, dès la phase de négociation, l’exercice de transposition .....	29
3.1.1. Faire des questions de transposition l’un des enjeux de la négociation européenne .....	29
3.1.2. Préparer la transposition dès la stabilisation de la négociation européenne, sans attendre la publication au JOUE .....	35
3.1.3. Améliorer les conditions dans lesquelles sont rédigés les textes de transposition .....	41
3.2. Favoriser l’appropriation politique de l’exercice de transposition .....	42
3.2.1. Faire de la transposition des directives un objectif partagé à un niveau politique .....	43
3.2.2. Permettre au Parlement de jouer pleinement son rôle .....	44
<b>Conclusion.....</b>	<b>49</b>
<b>Synthèse des propositions.....</b>	<b>51</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>57</b>
Annexe 1– Lettre de mission .....	59
Annexe 2 – Composition du groupe de travail .....	61
Annexe 4 – Liste des auditions .....	63
Annexe 5 – Analyses des pratiques chez nos partenaires européens .....	65



# Si la France a considérablement réduit son déficit de transposition des directives européennes, de nouvelles exigences mettent au défi sa capacité à les transposer dans les délais

L'exigence de transposition complète et fidèle des directives européennes est, pour la France, une obligation qui découle non seulement des traités européens<sup>2</sup> mais aussi de l'article 88-1 de la Constitution, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004. **Il en découle une obligation de transposer à temps, pleinement et fidèlement l'ensemble des prescriptions d'une directive.**

Depuis une dizaine d'années, le retard de la France dans la transposition des directives, ce que l'on appelle le « déficit de transposition »<sup>3</sup>, s'est considérablement réduit. Le tableau d'affichage du marché intérieur, établi semestriellement par la Commission européenne<sup>4</sup>, indique que, s'agissant de la France, ce « déficit de transposition » est passé de 4,1 % en mai 2004 à un minimum historique de 0,3 % en novembre 2012 pour revenir à 0,6 % en mai 2014, soit un retard de transposition concernant sept directives selon le dernier tableau publié. **Les efforts accomplis depuis plus de dix ans ont ainsi permis d'améliorer significativement le taux de transposition des directives en France.**

**Il est vrai que, dans le même temps, les performances de nos partenaires européens se sont améliorées également** : le déficit moyen de transposition a diminué de manière constante dans l'Union européenne au cours des seize dernières années, passant de 6,3 % en 1997, année de la mise en place du tableau d'affichage, à 0,7 % aujourd'hui. Si le Conseil européen préconise un déficit de 1 %, la Commission européenne propose de le fixer à 0,5 %. Le maintien du déficit de transposition français à un niveau au plus égal à la moyenne européenne est donc un objectif exigeant.

2 Article 4 du traité sur l'Union européenne et article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

3 Le déficit de transposition traduit l'écart entre le nombre de directives adoptées par l'Union européenne et dont l'échéance de transposition est échue et celles dont les dispositions sont en vigueur dans les États membres.

4 Ce tableau concerne les directives relatives au marché unique. Ces directives comprennent notamment les mesures destinées à assurer le fonctionnement du marché unique, conformément aux articles 26 et 114, paragraphe 1, du TFUE. Elles englobent les quatre libertés fondamentales ainsi que les politiques d'accompagnement ayant un impact direct sur le marché unique (telles que la fiscalité, l'emploi et la politique sociale, l'éducation et la culture, la santé publique et la protection des consommateurs, l'énergie, les transports, l'environnement — à l'exception de la protection de la nature —, la société de l'information et les médias).

**Ces bons résultats demeurent d'ailleurs fragiles.** Non seulement parce que l'échéance de transposition de plusieurs directives européennes se rapproche mais, plus fondamentalement, parce que des contraintes provenant de notre propre système juridique national ou issues du cadre européen lui-même mettent à l'épreuve notre capacité à améliorer, voire à conserver notre taux actuel de transposition.

## 1.1. La France répond de façon satisfaisante à son obligation de transposition des directives

### 1.1.1. Une mobilisation efficace pour réduire notre déficit de transposition

**La nécessité de transposer les directives dans les délais impartis est désormais un objectif largement partagé au sein de l'exécutif comme au Parlement.** Des améliorations importantes ont été apportées au cours de la décennie écoulée à notre dispositif de transposition, qui expliquent en grande partie le caractère satisfaisant de nos performances. L'introduction de sanctions financières au niveau européen, dont le montant peut être élevé, a sans doute contribué également à cette mobilisation<sup>5</sup>.

Les recommandations contenues dans **la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004**, relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, ont ainsi permis de mieux organiser le suivi de la transposition des directives, sous l'égide du Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, devenu secrétariat général des affaires européennes (SGAE) en vertu du décret n° 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.

En 2006, alors que deux sujets en particulier avaient été identifiés par le Premier ministre – les consultations très nombreuses sur les textes portant transposition et les difficultés posées par la transposition de certaines prescriptions techniques fréquemment modifiées –, **le Conseil d'État avait été saisi d'une demande d'étude sur la transposition des directives**, en vue d'améliorer le respect des échéances et de prévenir le contentieux auquel donnent lieu les transpositions incomplètes. La plupart des recommandations formulées dans le rapport *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit interne*, adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 22 février 2007, ont été mises en œuvre. Elles ont contribué à **simplifier certains aspects de la rédaction des textes de transposition**

<sup>5</sup> V. l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 2005 (C-304/02, *Commission c. France*) condamnant la France au versement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et à une astreinte de 57,7 millions d'euros pour chaque période de six mois de retard à assurer l'exécution de l'arrêt en manquement du 11 juin 1991 (C-64/88), qualifié dans un rapport du Sénat de « *choc salutaire* » (rapport d'information n° 342 déposé le 10 mai 2006).

**et à améliorer les méthodes de conception et d'adoption de la norme de transposition**, en les adaptant aux caractéristiques et à la portée des textes à transposer.

Ces efforts se sont poursuivis avec l'élaboration en 2011, sous l'égide du SGAE, d'un « **guide de bonnes pratiques concernant la transposition des directives européennes** », dont se dégagent deux recommandations principales : d'une part, la nécessité d'identifier suffisamment tôt les incidences d'un projet de directive sur le droit interne ; d'autre part, le caractère indispensable, pour la maîtrise du calendrier de transposition, d'une programmation partagée par les différents acteurs intervenant dans le processus de transposition.

**Des outils administratifs ont été mis en place** pour permettre une analyse plus détaillée et systématique des incidences d'une directive sur le droit interne. Chaque ministère chef de file doit ainsi réaliser une analyse des impacts de la directive, à deux stades différents de la proposition. **Les fiches d'impact simplifiées, dites FIS 1**, doivent être élaborées, à la demande du SGAE, dans les trois semaines suivant la transmission par la Commission européenne de la proposition de directive. Elles comprennent une description succincte de la proposition de directive et de son insertion dans l'environnement juridique national, ainsi qu'un avis sur le principe du texte. **Les fiches d'impacts stratégiques, dites FIS 2**, sont en principe exigées par le SGAE dans les trois mois qui suivent la transmission de la proposition de directive. Elles doivent comporter, outre l'analyse des modalités d'insertion de la proposition dans l'environnement juridique national, un tableau de concordance précoce proposant une première estimation des normes à adopter en vue de la transposition.

**Par ailleurs, deux instances de programmation des travaux de transposition ont été instituées :**

- le **Groupe à haut niveau**, dit GHN, groupe de travail interministériel présidé par le Secrétaire général du Gouvernement (SGG) et le Secrétaire général des affaires européennes (SGAE), associe des membres de cabinets et directeurs d'administrations centrales (le plus souvent, les directeurs des affaires juridiques) ; il se réunit tous les trois mois afin de faire le point sur l'avancement de la transposition des directives adoptées, notamment le choix du vecteur et le respect des échéances de transposition, ainsi que pour dresser un bilan trimestriel de la transposition, ministère par ministère (des réunions préparatoires, dites « pré-GHN », ont en outre lieu au SGAE, dans une formation plus technique) ;
- le « **comité de liaison** » réunit des représentants du SGAE, du SGG, du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement et éventuellement des ministères concernés ainsi que les services des commissions des affaires européennes et des commissions législatives compétentes des assemblées, pour préparer la programmation des transpositions appelant des mesures législatives.



Enfin, le recours à des lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, dites DDADUE, a permis d'accélérer l'exercice de transposition lorsqu'il implique de recourir à la loi et de sortir du dilemme entre le recours à une loi classique, souvent mal adaptée à la transposition d'une directive sans enjeu particulier, et le recours aux ordonnances.

### 1.1.2. Une transposition jugée satisfaisante

D'après l'appréciation recueillie auprès des services compétents de la Commission européenne, **le respect par la France de ses obligations de transposition est jugé satisfaisant**, tant en termes de délais qu'en termes d'effectivité donnée au droit européen dans l'ordonnancement juridique national. **Les techniques de rédaction utilisées par la France répondent généralement aux attentes de la Commission européenne ainsi qu'aux exigences de clarté et d'accessibilité fixées par la Cour de justice dans sa jurisprudence.** La France est perçue comme assurant une transposition effective des directives européennes, c'est-à-dire comme assurant une insertion efficace du droit de l'Union dans l'ordre juridique national et une bonne articulation avec le droit existant.

**Cette appréciation positive est un atout pour notre pays en Europe**, en particulier dans ses relations avec la Commission européenne.

Certes, en mai 2014, **56 procédures d'infractions relatives au marché unique visant la France demeuraient en cours**, soit le quatrième chiffre le plus élevé parmi les États membres de l'Union européenne. Ces procédures se concentrent dans les secteurs de la fiscalité directe (8 dossiers), de la libre circulation des marchandises (7 dossiers) et de la fiscalité indirecte (5 dossiers). Toutefois, seules 12 des 56 procédures ouvertes contre la France, soit 21,4 %, avaient trait à un manquement lié à la conformité de la transposition (ce taux est en moyenne plus de deux fois plus élevé chez nos partenaires). En outre, ces procédures conduisent beaucoup plus rarement que par le passé à la saisine de la Cour de justice : aucune requête pour défaut de transposition visant la France n'a été adressée par la Commission européenne à la Cour de justice depuis 2011. **Cet indicateur n'en rappelle pas moins l'importance du caractère complet et conforme de la transposition** : une transposition rapide ne garantit pas, à elle seule, le respect des engagements européens ; encore faut-il qu'elle soit fidèle et complète.

## 1.2. La France est confrontée, en matière de transposition des directives, à de nouveaux défis, nationaux comme européens

**L'amélioration du respect du délai de transposition des directives durant la décennie écoulée constitue un acquis fragile, qui requiert une attention politique constante.** Or la transposition se fait aujourd'hui dans un contexte marqué par l'apparition de nouvelles contraintes et exigences, tant nationales qu'euro-péennes.



## 1.2.1. Un cadre national très contraint

Lorsqu'une transposition appelle des mesures législatives, **l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire** constitue, en l'absence d'appropriation politique ou d'anticipation suffisante de l'exercice de transposition, une source importante de retard.

L'exercice de transposition demeure évidemment soumis au respect des règles nationales et notamment au **respect des règles qui découlent des articles 34 et 37 de la Constitution** : il ne saurait donc être question de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de transposer une directive dans une matière relevant du domaine de la loi<sup>6</sup>. Que l'on soit en présence ou non de dispositions inconditionnelles ou précises, le Conseil constitutionnel contrôle la procédure d'adoption de la loi assurant la transposition de la directive ainsi que le respect par le législateur des compétences telles que fixées par la Constitution.

Or **la pression sur la disponibilité de l'agenda parlementaire s'est accrue avec la dernière révision constitutionnelle**<sup>7</sup>, qui a notamment modifié l'article 48 de la Constitution. L'ordre du jour est désormais fixé par chaque assemblée et seules deux semaines de séances sur quatre sont réservées, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En l'absence d'appropriation politique, par le Gouvernement comme par les parlementaires eux-mêmes, de la nécessité et de l'intérêt de l'exercice de transposition, il s'avère souvent difficile de trouver un véhicule législatif adéquat ainsi qu'un moment dans l'ordre du jour parlementaire pouvant être consacré au débat sur des textes de transposition.

**L'accumulation des directives à transposer et la concentration de la charge que cela représente sur certaines administrations** pèsent en outre sur le travail de transposition.

Dans certains secteurs, comme par exemple le secteur bancaire et financier, **les directives se sont succédé ces dernières années** à un rythme très rapide, entraînant dans certains cas le « télescopage » des exercices de transposition, les textes modificatifs étant déjà en cours de négociation alors même que la transposition du texte initial dans l'ordre interne n'était pas achevée.

**Certains ministères regroupent plusieurs secteurs fortement marqués par le droit européen et se retrouvent de ce fait confrontés à de multiples échéances de transposition** : c'est le cas notamment du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui englobe également dans son périmètre de compétence le secteur des transports. Les moyens dont disposent les administrations compétentes pour faire face à ces échéances nombreuses expliquent pour partie l'urgence dans laquelle intervient la préparation de certains textes de transposition, en dépit des recommandations d'anticipation énoncées dans la circulaire du Premier ministre du 27 septembre 2004 ou dans le guide de bonnes pratiques du SGAE.

6 Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 53.

7 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

