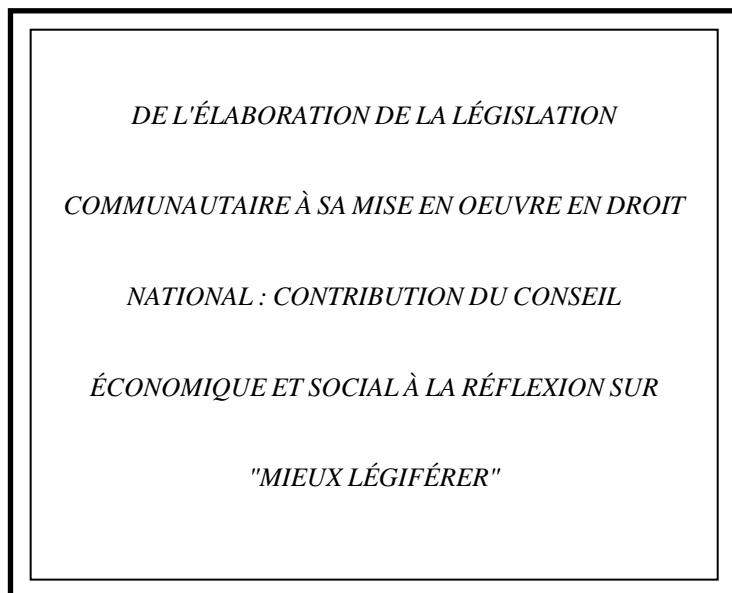


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



2007

MANDATURE 2004-2009

Séance du Bureau du 10 juillet 2007

**DE L'ÉLABORATION DE LA LÉGISLATION
COMMUNAUTAIRE À SA MISE EN OEUVRE
EN DROIT NATIONAL : CONTRIBUTION DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL À LA
RÉFLEXION SUR "MIEUX LÉGIFÉRER"**

**Communication du Conseil économique et social
présentée par Mme Catherine Dumont
au nom de la délégation pour l'Union européenne**

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|----------|
| INTRODUCTION..... | 3 |
| I - PLACE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DANS L'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE | 7 |
| A - LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL..... | 8 |
| 1. Les instances intergouvernementales investies du pouvoir de décision | 8 |
| 2. La Commission européenne, cadre d'élaboration des propositions..... | 11 |
| 3. La place croissante du Parlement européen..... | 13 |
| B - LE DROIT D'INITIATIVE AU SEIN DE L'UNION..... | 14 |
| 1. Premier pilier : les compétences communautaires, un monopole de droit de la Commission qui s'exerce le plus souvent sur la suggestion des gouvernements..... | 15 |
| 2. Deuxième et troisième piliers : une initiative partagée entre Commission et États-membres..... | 18 |
| 3. Les réformes constitutionnelles ou affectant l'équilibre de l'Union : un droit d'initiative spécifique..... | 18 |
| 4. Des orientations stratégiques opérées par le Conseil européen | 19 |
| 5. Le processus de l'initiative au sein de la Commission européenne | 19 |
| C - UN PROCESSUS DÉCISIONNEL DONT L'EXERCICE S'INSCRIT DANS UN ENSEMBLE DE CONSULTATIONS | 21 |
| 1. Une méthode de programmation et d'annonce des institutions européennes, et en particulier de la Commission..... | 21 |
| 2. Les consultations publiques lancées par la Commission | 22 |
| 3. Le Comité économique et social européen et le Comité des Régions, institutions consultatives représentant respectivement la société civile organisée et les collectivités territoriales de l'Union | 23 |
| 4. Les partenaires sociaux européens | 26 |
| 5. Lobbying et groupes d'intérêts | 26 |
| D - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LA PRISE DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES..... | 31 |
| 1. Les pouvoirs élargis du Parlement européen dans l'adoption des décisions : de la consultation à la co-décision..... | 32 |
| 2. L'extension au sein du Conseil des décisions prises à la majorité qualifiée | 38 |
| 3. Le rôle du Parlement français dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution..... | 44 |
| 4. Principes de subsidiarité et de proportionnalité..... | 46 |

| | |
|---|------------|
| E - LES PRINCIPAUX TYPES DE NORMES | 50 |
| 1. Le droit originaire..... | 50 |
| 2. Le droit communautaire dérivé : règlements, directives, décisions individuelles | 52 |
| 3. Sources « secondaires » et sources non écrites..... | 54 |
| II - L'EXÉCUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE..... | 57 |
| A - L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS..... | 57 |
| 1. Les missions imparties à la Commission européenne | 57 |
| 2. Le rôle exercé par des agences européennes en nombre croissant .59 | 59 |
| 3. Le rôle des comités ou « comitologie » | 61 |
| 4. Le rôle des administrations nationales et locales..... | 63 |
| B - LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES | 66 |
| 1. Les modalités de la transposition..... | 66 |
| 2. Des problèmes potentiels en matière de transposition..... | 67 |
| 3. Un domaine dans lequel la France a résorbé la majeure partie de son retard | 71 |
| C - LES PRINCIPES D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE | 77 |
| 1. L'applicabilité directe et immédiate, ou effet direct..... | 77 |
| 2. La primauté..... | 79 |
| 3. L'unité d'interprétation et d'application..... | 83 |
| D - LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES EN DROIT NATIONAL | 84 |
| 1. Le rôle de la Commission européenne, garante du respect des traités..... | 84 |
| 2. SOLVIT, un remède à la lenteur des procédures contentieuses ?...85 | 85 |
| 3. La Cour de justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance des Communautés européennes | 87 |
| 4. Les voies de recours juridictionnel..... | 90 |
| E - EXEMPLES DE DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN FRANCE | 93 |
| 1. Les difficultés portant uniquement sur un défaut de transposition des directives (transposition incomplète ou tardive)..... | 93 |
| 2. Les difficultés portant sur des procédures ouvertes à l'encontre de la France sur des manquements qui perdurent depuis de nombreuses années..... | 99 |
| 3. L'adaptation politique ou juridique d'une directive | 101 |
| III - « MIEUX LÉGIFÉR », UNE PRÉOCCUPATION GRANDISSANTE AU SEIN DE L'UNION..... | 103 |
| A - UNE PRIORITÉ POUR LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES | 104 |
| 1. Une stratégie de simplification fondée sur un « toilettage » du droit communautaire | 104 |

| | |
|---|-----|
| 2. Le retrait de textes jugés obsolètes et de certaines « propositions en instance » devant le Conseil ou le Parlement européen..... | 105 |
| 3. Une meilleure analyse d'impact de la législation européenne | 106 |
| 4. Un programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union | 108 |
| B - UN PROGRAMME QUI A SUSCITÉ DE NOMBREUSES RÉACTIONS ET CONTRIBUTIONS..... | |
| 1. Les décisions du Conseil européen de 2006 et 2007 | 110 |
| 2. Les prises de position, résolutions et propositions du Parlement européen..... | 111 |
| 3. Les positions exprimées par le Comité économique et social européen pour une amélioration de la législation au niveau communautaire..... | 117 |
| 4. Les positions du Comité des Régions pour une amélioration de la législation au niveau communautaire | 123 |
| C - EXPÉRIENCES VISANT À « MIEUX LÉGIFÉRER » AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE..... | |
| 1. L'approche britannique de la qualité de la réglementation, à l'échelon national et européen | 124 |
| 2. Exemples d'expériences dans d'autres États-membres | 127 |
| 3. Enseignements à tirer de ces pratiques | 129 |
| D - UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE À L'ÉCHELON NATIONAL | |
| 1. Les constats et propositions du <i>Rapport public 2006</i> du Conseil d'État en matière de sécurité juridique..... | 130 |
| 2. Les précisions apportées par le Rapport du groupe <i>ad hoc</i> du Secrétariat général du gouvernement (SGG) | 134 |
| 3. Les constats et recommandations du <i>Rapport 2006</i> de l'Inspection générale des affaires sociales | 136 |
| 4. Les analyses et propositions du <i>Rapport public 2007</i> du Conseil d'État..... | 138 |
| 5. La réflexion du Conseil économique et social dans l'avis <i>Entreprises et simplifications administratives</i> | 141 |

| | |
|---|------------|
| IV - LES PROPOSITIONS DU CES : POUR MIEUX LÉGIFÉRER, CONFORTER LA DIMENSION CONSULTATIVE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN | 145 |
| A - UNE MEILLEURE LÉGISLATION AU NIVEAU EUROPÉEN .. | 146 |
| B - UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE, À L'ÉCHELON NATIONAL, DE L'IMPÉRATIF PRÉSENTÉ PAR LA PRÉOCCUPATION DE « MIEUX LÉGIFÉRER » AU NIVEAU EUROPÉEN | 148 |
| 1. Renforcer la coordination des affaires européennes en France..... | 148 |
| 2. Vers une meilleure diffusion des informations recueillies au titre de la veille..... | 149 |
| 3. Allier, dans les ministères, maintien d'une cellule européenne et gestion des dossiers européens par les fonctionnaires ultérieurement chargés de leur application | 150 |
| C - DES ÉCHANGES ET UNE SYNERGIE RENFORCÉS AVEC LES PRÉSENTANTS ÉLUS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES SUR LES GRANDS DOSSIERS EUROPÉENS | 150 |
| D - UNE DIMENSION CONSULTATIVE CONFORTÉE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN..... | 152 |
| 1. Développer la consultation très en amont, un enjeu majeur pour la qualité de la réglementation et l'implication de la société civile comme des collectivités territoriales | 152 |
| 2. Éclairer par des évaluations préalables les consultations et la décision publique sur les sujets européens..... | 155 |
| 3. Renforcer la culture d'évaluation par des études d'impact <i>ex post</i> | 157 |
| 4. Développer en France, pour l'élaboration des normes nationales, les pratiques européennes de consultation publique et d'études d'impact | 158 |
| E - UNE MEILLEURE APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN | 158 |
| 1. Poursuivre l'amélioration en cours dans la transposition des directives par la France | 158 |
| 2. Améliorer l'application du droit européen | 160 |
| F - UNE CONNAISSANCE FACILITÉE ET AMÉLIORÉE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU DROIT EUROPÉEN | 161 |
| 1. Renforcer la sensibilisation des citoyens à l'Europe | 161 |
| 2. Favoriser l'accès au droit européen et à la codification..... | 163 |
| 3. Former aux réalités européennes les fonctionnaires et les responsables de la société civile..... | 164 |
| CONCLUSION..... | 169 |

| | |
|--|------------|
| ANNEXE..... | 171 |
| Annexe 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 3 juillet 2007..... | 173 |
| Annexe 2 : Principales propositions et recommandations présentées par le Conseil économique et social dans le cadre de cette communication | 175 |
| LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... | 181 |
| TABLE DES SIGLES | 189 |

Le 11 juillet 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la délégation pour l'Union européenne l'élaboration d'un projet de communication intitulé *De l'élaboration du droit européen à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*¹. Mme Catherine Dumont a été désignée par la délégation comme rapporteur de ce travail.

Pour son élaboration, la délégation a procédé aux auditions suivantes :

- M. Raymond Cointe, secrétaire général adjoint du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ;
- M. Jean-Pierre Faure, administrateur de l'Observatoire du Marché unique (OMU) au Comité économique et social européen (CESE) ;
- Mme Marie-Anne Frison-Roche, professeur des facultés de droit, directeur du master « Droit économique » et de la chaire « Régulation » à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Pierre Goudin, chef du secteur « Marché intérieur, consommateur, concurrence, aides d'État et armements (MICA) » au SGAE ;
- M. Jean Maïa, maître des requêtes au Conseil d'État, chef du service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du gouvernement (SGG) ;
- M. Jean-Philippe Mochon, maître des requêtes au Conseil d'État, conseiller juridique du SGAE ;
- M. Christian Philip, député, vice-président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne ;
- M. Daniel Retureau, membre du CESE ;
- M. Joost Van Iersel, membre du CESE.

Le rapporteur a par ailleurs rencontré, pour un entretien particulier au Parlement européen, Mme Marie-Line Reynaud, député européen.

¹ Cette communication a été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 10 juillet 2007. Le résultat des votes en délégation figure en annexe.

INTRODUCTION

L'idéalisme marquait les premières visions, telles celle de Victor Hugo rêvant aux États-Unis d'Europe, celle d'Aristide Briand, qui esquissait à la tribune de la Société des Nations, le 5 septembre 1929, ce que pourrait être « un certain fédéralisme continental ». L'utopie est devenue une réalité avec la signature des traités de Paris en 1951 et de Rome en 1957. Un demi-siècle plus tard, au-delà des prévisions les plus optimistes de ses fondateurs, l'Europe a garanti la paix et la capacité de vivre ensemble, a contribué à promouvoir les valeurs partagées de la démocratie et des droits sociaux au fil des élargissements successifs. Elle a favorisé le dynamisme économique par l'accroissement et la stabilité des échanges, notamment par la mise en place de l'euro. Ce sont autant d'acquis majeurs qu'il importe de saluer.

Les débats sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, puis les difficultés rencontrées, jusqu'au Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, pour parvenir à un autre texte permettant d'établir un nouvel équilibre institutionnel, ont révélé les incertitudes qu'inspire l'évolution du projet communautaire et les inquiétudes de citoyens qui, face à un édifice dont ils ont le sentiment qu'il leur échappe trop largement, souhaitent peser sur les décisions prises.

La simplification et l'amélioration de la législation communautaire figurent parmi les objectifs européens depuis le Conseil européen d'Édimbourg, en 1992. L'importance de mieux légiférer, problématique liée à la Stratégie de Lisbonne et à la recherche d'une meilleure gouvernance européenne, a été soulignée par le Conseil européen de mars 2005, et, dans une logique d'efficacité et de compétitivité, plusieurs pays européens ont créé des structures visant à mesurer l'impact de la législation communautaire, notamment sur les entreprises.

Cette réflexion sur « Mieux légiférer » est également engagée à l'échelon national. Le Conseil d'État, dans son *Rapport public 2006*, soulignait ainsi que « la complexité croissante de notre droit constitue une préoccupation constante des citoyens, des élus locaux, des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, et des juristes »². Notre assemblée a pour sa part abordé cette question dans le cadre de son avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul, en mettant surtout l'accent sur la réglementation nationale³.

² *Rapport public 2006 du Conseil d'État : considérations générales : sécurité juridique et complexité du droit*, p. 229, collection « Études & documents » n° 57, La documentation Française.

³ Avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul (30 mai 2005).

« Mieux légiférer », par un renforcement de la cohérence de conception des propositions législatives européennes et par une bonne application du droit européen à l'échelon national, notamment en matière de transposition, pour poursuivre l'achèvement du marché intérieur, simplifier la vie des citoyens et des entreprises, constitue aujourd'hui, pour l'Union européenne (UE) comme pour notre pays, un enjeu majeur. En effet, cinquante ans après la signature du traité de Rome, la législation communautaire tient dans l'élaboration du droit en France une place importante dans les domaines de compétences de l'Union européenne : outre les règlements européens, qui, dès leur adoption, s'appliquent directement en droit national, une partie du droit européen est en effet adoptée sous la forme de directives qui doivent faire l'objet d'une transposition en droit national.

Pour autant, les procédures d'élaboration du droit communautaire, et notamment des directives, la place respective que tiennent à cet égard les différentes institutions européennes, ainsi que les consultations publiques auxquelles il est le cas échéant procédé avant leur adoption, sont mal connues de la plupart des Français. La procédure de transposition des directives européennes, domaine dans lequel la France a considérablement réduit son retard, est de même peu familière au grand public.

Convaincue que l'Europe doit « *devenir une affaire intérieure, une dimension permanente du débat public et social* »⁴, et que l'information à cet égard des acteurs de la société civile et, au-delà, de l'ensemble des citoyens, doit être améliorée, le Conseil économique et social a souhaité consacrer une communication à ce thème, résitant la problématique « Mieux légiférer » dans l'ensemble du processus décisionnel européen, de la phase consultative préparatoire à la prise de décision jusqu'à son application en droit national.

Cette communication vise, en s'appuyant sur les différents travaux récents et de grande qualité qui ont traité tel ou tel aspect de ce sujet, à présenter les modalités d'élaboration de la législation communautaire et de sa mise en œuvre en droit national ; à analyser les progrès déjà accomplis en la matière et les difficultés éventuelles subsistant à cet égard ; à examiner les améliorations possibles, en étudiant les mesures adoptées à cette fin par d'autres États-membres et les préconisations formulées par quelques-uns des principaux acteurs européens et nationaux ayant abordé ces questions dans la période récente ; enfin, à dégager les pistes de proposition qui semblent essentielles à notre assemblée.

Un meilleur concours au processus décisionnel européen à travers une appropriation de la procédure consultative par les conseils économiques et sociaux nationaux en complément des travaux du Comité économique et social européen constituerait une avancée majeure dans la concrétisation d'une forme de démocratie plus participative prévue dans l'évolution des traités.

⁴ Comme elle le soulignait dans sa communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant.

La participation de la société civile organisée, favorisée par les consultations auxquelles procède la Commission européenne aux différents stades de l'élaboration des décisions, constitue en effet un enjeu essentiel pour « Mieux légiférer ». Elle peut notamment contribuer à permettre en amont la définition d'un droit européen mieux adapté aux besoins de l'ensemble des usagers du droit (entreprises, associations, salariés, travailleurs indépendants, citoyens, consommateurs...) et donc mieux accepté de ceux auxquels il s'applique ; à appeler l'attention, après l'adoption d'un texte européen, sur les difficultés soulevées par sa mise en œuvre et sur les adaptations qui devraient lui être apportées ; à favoriser enfin l'application homogène du droit européen sur l'ensemble du territoire de l'Union.

I - PLACE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DANS L'ÉLABORATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le processus décisionnel communautaire constitue un modèle dont la singularité s'explique pour partie par le caractère empirique de la construction et la recherche d'un équilibre entre logique communautaire et maintien des prérogatives traditionnelles des États.

Pour M. Jean-Louis Quermonne, il s'agit d'une « *formule intermédiaire entre le supranational et l'intergouvernemental (...), éloigné(e) du principe de séparation des pouvoirs qui préside à l'organisation de la plupart des États occidentaux (...), véritable système en réseau (...) (qui) n'a pas d'équivalent dans le monde, ni dans l'Histoire* »⁵.

Mme Florence Chaltiel note pour sa part que « *Les traités mettent en place un système original fondé à la fois sur des institutions représentant les États et sur des institutions représentant les citoyens et incarnant l'intérêt général européen. L'originalité se double d'une progressivité dans la définition du système. En effet, non seulement l'équilibre institutionnel se dessine progressivement mais en plus, de nouveaux acteurs non institutionnels apparaissent et interviennent dans la prise de décision* »⁶.

Pour décrire cette construction politique et juridique complexe, qui, au fil des traités, a évolué en conservant certains des caractères acquis à chaque étape, la plupart des essayistes procèdent par une approche historique, retracant les différentes étapes de sa construction. La vocation du Conseil économique et social (CES) n'étant pas de réaliser, au travers de cette communication, un essai sur l'histoire de la construction européenne ou un précis de droit des institutions européennes, l'option a été prise, pour ces points descriptifs du processus de décision communautaire, de se fonder sur les divers recueils récents existants, de grande qualité⁷, pour en effectuer une présentation synthétique la plus claire possible.

⁵ Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 2002, pp. 8 et 31.

⁶ Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La documentation Française, août 2006.

⁷ Cette partie descriptive s'appuie notamment sur les traités et manuels suivants : Yves Doutriaux et Christian Lesquene, *Les institutions de l'Union européenne*, La documentation Française 2007, Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La documentation Française 2006, Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien 2002, Louis Dubouis (sous la direction de) *L'Union européenne*, Notices de La documentation Française 2004. Il a également été fait appel, pour certains développements, aux considérations générales du *Rapport public 2007* du Conseil d'État intitulé : « *L'administration française et l'union européenne : Quelles influences ? Quelles stratégies ?* », rédigées par Josseline de Claussade. À chaque fois, les références et pages exactes des travaux utilisés seront précisées en note de bas de page.

Le traité constitutionnel non ratifié prévoyait de réformer, sur des points importants, le dispositif institutionnel. Le sort de ce projet étant pour l'instant suspendu, et l'objectif des développements suivants étant de présenter de la manière la plus simple possible le fonctionnement des institutions, il ne sera pas systématiquement fait mention des modifications prévues. En revanche, les principales décisions du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 relatives au mandat confié à la Conférence intergouvernementale pour l'élaboration d'un nouveau traité institutionnel seront mentionnées dans le cadre des points considérés.

A - LE TRIANGLE INSTITUTIONNEL

Depuis le traité de Rome de 1957, la construction européenne est fondée sur un triangle dont le Conseil de l'Union, la Commission européenne et le Parlement européen constituent les trois sommets.

1. Les instances intergouvernementales investies du pouvoir de décision

Le Conseil est le principal centre de décision de l'Union européenne. Il assure la participation des gouvernements des États-membres au fonctionnement de la communauté. La Présidence du Conseil est exercée tous les six mois, par chaque État-membre, par rotation.

1.1. Le Conseil européen

Le **Conseil européen** désigne le sommet des chefs d'État ou chefs de gouvernement des 27 pays membres de l'Union européenne, qui arrête les décisions fondamentales commandant l'avenir de l'Union. Il est né de la décision prise par les chefs d'État ou de gouvernement au sommet de Paris, en décembre 1974, de donner un rôle plus important aux « sommets » qui les réunissaient régulièrement. Au Conseil européen de Stuttgart, en juin 1983, les chefs d'État ou de gouvernement signèrent une « *déclaration solennelle sur l'Union européenne* »⁸ confirmant que, « *lorsque le Conseil européen agit dans les matières communautaires, il le fait en tant que Conseil au sens des traités* ». Si le Conseil européen ne fait pas partie des institutions de l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), l'Acte unique l'a consacré en février 1986 et l'article 4 du traité de Maastricht dispose que « *Le Conseil européen donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* ».

Les ministres des Affaires étrangères assistent au Conseil européen aux côtés des chefs d'État ou de gouvernement. Les ministres de l'Économie et des finances peuvent également être invités à y assister par le Président du Conseil européen, lorsque ce dernier examine les questions relatives à l'Union économique et monétaire. Le Président de la Commission y siège de droit, accompagné en général, selon l'ordre du jour, par un ou deux commissaires

⁸ *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* (Stuttgart, 19 juin 1983, in *Bulletin des Communautés européennes*, juin 1983, n° 6, p. 26-31.

européens. Le Président du Parlement européen présente une communication au début, mais n'est pas présent à la suite des travaux⁹.

Le président du Conseil européen est le chef d'État ou de gouvernement dont le pays exerce la présidence du Conseil des ministres. Les traités européens disposent que le Conseil européen se réunit au moins deux fois par an ; dans les faits, la pratique d'un deuxième Conseil européen sous chaque présidence s'est généralisée. Les conclusions de la présidence, qui résultent d'un consensus et non d'un vote, et contiennent principalement des orientations politiques pour les institutions communautaires, présentent les accords auxquels les chefs d'État et de gouvernement sont parvenus pendant la réunion du Conseil européen¹⁰.

Le projet de traité constitutionnel prévoyait de consacrer le Conseil européen en tant qu'institution de l'Union, et que « *le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure*¹¹ ». Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a confirmé ces dispositions dans le cadre du mandat détaillé qu'il a confié à la Conférence intergouvernementale (CIG), et celles-ci devraient donc être introduites dans les traités en vigueur avant juin 2009.

1.2. Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne, appelé Conseil des ministres jusqu'au Conseil de Nice, désigne la réunion des ministres des États-membres siégeant en formations distinctes selon les domaines abordés. Aux termes de l'article 203 du TCE, le Conseil, entité politique, est « *formé par un représentant de chaque État-membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État-membre. La Présidence est exercée à tour de rôle par chaque État-membre du Conseil pour une durée de six mois selon un ordre fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité* »¹².

Le Conseil Affaires générales, regroupant les ministres des Affaires étrangères, coordonne les rencontres sectorielles¹³. Un organe spécifique, le secrétariat général du Conseil, composé de hauts fonctionnaires désignés par les États-membres, assure le suivi et la coordination des dossiers¹⁴.

⁹ Conseil d'État, *Rapport public 2007*, pp. 237 et 238.

¹⁰ *Les institutions de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 27 à 35.

¹¹ Article I-22, alinéa 1 du projet de traité constitutionnel non ratifié par la France.

¹² La liste des futures présidences jusqu'en 2020 est fixée par une décision du Conseil du 1^{er} janvier 2007 (JO L 1 du 4 janvier 2007), p. 11.

¹³ Depuis le Conseil européen de Séville, le nombre des formations du Conseil a été réduit à neuf : outre le Conseil dit « Affaires générales et relations extérieures », à compétence générale, on compte le Conseil des ministres des affaires économiques et financières, ainsi que le Conseil agriculture et pêche, qui siègent de manière mensuelle, le Conseil « Liberté, sécurité et justice », le Conseil compétitivité, le Conseil de l'emploi, de la politique sociale, de la santé et des consommateurs, le Conseil des transports, des télécommunications et de l'énergie, le Conseil de l'environnement, et enfin le Conseil de l'éducation, de la jeunesse et de la culture.

¹⁴ *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 25

Le Conseil est investi du pouvoir normatif en vertu de l'article 202 du TCE. Si le Parlement européen se trouve doté, dans un champ de plus en plus large au fil des traités, d'un pouvoir de co-décision, il appartient au Conseil d'adopter en dernier ressort les règlements et directives qui forment les principaux éléments du droit communautaire dérivé¹⁵.

Sur le pouvoir d'exécution du droit communautaire en général, il confère à la Commission les pouvoirs d'exécution des actes qu'il adopte, tout en pouvant décider d'exercer lui-même ces compétences dans le cadre de la comitologie¹⁶.

Le Conseil des ministres joue aussi un rôle essentiel en matière de relations extérieures. Il autorise l'ouverture de négociations et donne à la Commission mandat de négocier les accords commerciaux et d'association qu'il est seul habilité à conclure, et son président exprime la position de la Communauté dans les instances internationales. Le Conseil arrête en outre chaque année le projet de budget et participe à son adoption, avec le Parlement européen. Enfin, il coordonne l'action de la Communauté avec celle des deux autres « piliers » de l'Union¹⁷.

Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a décidé, dans le cadre du mandat qu'il a confié à la CIG, qu'un Haut représentant pour la politique étrangère exercerait, lorsque le futur traité institutionnel aura été ratifié, les fonctions exercées aujourd'hui par le haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et par le commissaire européen aux Relations extérieures. Ce Haut représentant sera ainsi à la fois membre du Conseil des ministres et de la Commission, et disposera d'un service diplomatique. L'appellation de ministre des Affaires étrangères que prévoyait le traité constitutionnel n'a en revanche pas été retenue.

1.3. La préparation en interministériel des positions françaises au Conseil de l'Union

Dans la mesure où les politiques négociées au sein de l'Union concernent souvent les compétences de plusieurs départements ministériels, la France a choisi de confier leur coordination au niveau national à un Comité interministériel. Un temps tombé en désuétude, ce Comité a été réactivé à partir de 2004 et se réunit chaque mois sous la présidence du Premier ministre pour traiter des sujets européens les plus sensibles. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE, ex SGCI), qui assure son suivi, joue un rôle important pour coordonner la politique européenne de la France. Placé auprès du Premier ministre, son secrétaire général est, traditionnellement, conseiller aux affaires européennes du Premier ministre. Organisé en secteurs opérationnels, ses services sont en contacts avec un conseiller de l'Élysée et le SGAE fait parvenir copie à l'Élysée des documents transmis aux ministres et des instructions destinées à la représentation permanente¹⁸. Chargé d'élaborer les instructions

¹⁵ *Le système politique de l'Union européenne*, p. 40.

¹⁶ *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 25.

¹⁷ *Le système politique de l'Union européenne*, pp. 40 et 41. La structure « en piliers » sera développée en *infra*.

¹⁸ *Les institutions de l'Union européenne*, pp. 132 et 133.

fixant les positions de la délégation française au sein de l’Union et, plus généralement, d’examiner les questions liées aux relations entre le gouvernement et les organes de l’Union, le SGAE prépare les décisions que prend en ce domaine le Conseil des ministres et prescrit les mesures d’exécution. Il assure la coordination de l’ensemble des administrations françaises appelées à participer aux réunions et aux activités des Communautés européennes, et l’envoi des instructions correspondantes à la représentation permanente française auprès de l’Union.

2. La Commission européenne, cadre d’élaboration des propositions

Créée en janvier 1958, la Commission européenne, organe indépendant des États, a pour vocation de faire valoir l’intérêt général communautaire. À cette fin, elle propose et met en œuvre les politiques communautaires, et veille à l’application des traités.

2.1. *Composition et fonctionnement*

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et l’élargissement de l’Union à la Bulgarie et à la Roumanie, elle comprend 27 commissaires, soit un par État-membre. La prochaine Commission, qui sera installée à la fin de 2009, devrait en principe compter un effectif inférieur au nombre d’États-membres, un « principe de rotation égale » étant prévu par le protocole sur l’élargissement annexé au traité de Nice (les États-membres devant être traités sur un « strict pied d’égalité »). La détermination du nombre de commissaires revenant au Conseil de l’Union statuant à l’unanimité, les modalités de cette rotation égalitaire entre États-membres devront être organisées. Le traité constitutionnel prévoyait de limiter le nombre de commissaires aux deux tiers du nombre des États-membres à compter de 2014, sauf décision contraire du Conseil européen à l’unanimité. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a confirmé ces dispositions dans le cadre du mandat détaillé qu’il a confié à la Conférence intergouvernementale.

Depuis l’entrée en vigueur du traité de Nice, en 2003, le président de la Commission est désigné par le Conseil réuni au niveau des chefs d’État et de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée. Cette désignation est approuvée par le Parlement européen. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d’un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu’il envisage de nommer membres de la Commission, établie conformément aux propositions faites par chaque État-membre. Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d’approbation du Parlement européen, puis après l’approbation, nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée¹⁹.

Les membres de la Commission forment un collège au sein duquel le Président, comme chacun des autres commissaires, dispose d’une seule voix, les délibérations de la Commission étant acquises à la majorité de ses membres. Leur mandat est de cinq ans.

¹⁹ Article 214, alinéa 2 du TCE.

Pour l'exercice de ses compétences, la Commission européenne dispose d'une administration, aujourd'hui constituée de 36 directions générales²⁰. Chaque direction générale a la responsabilité d'un domaine particulier, et a à sa tête un directeur général, responsable devant un commissaire. Le Secrétaire général prend en charge la coordination générale des directions et est directement responsable devant le Président de la Commission.

2.2. Compétences

La Commission exerce trois principaux rôles.

Elle a un rôle d'impulsion, conforté par le très large pouvoir de proposition que lui confère le traité de Rome.²¹ Son **pouvoir d'initiative** est plus particulièrement mis en exergue aux articles 250 et suivants du traité instituant la Communauté européenne relatifs aux procédures d'adoption des textes communautaires. Ainsi, aux termes de l'article 250, « *lorsqu'un acte du Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité sous réserve de l'article 251, paragraphes 4 et 5. Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition* ». Ce qui, selon le mot de M. Jean-Louis Quermonne, lui donne, « *aux différentes étapes du processus de décision, un véritable pouvoir de négociation* »²².

La Commission est aussi un **organe d'exécution**. Au titre des politiques communes, le Conseil lui octroie souvent le soin de prendre les mesures réglementaires et individuelles d'exécution, et l'Acte unique européen (AUE) de 1986 a complété l'article 202 CE en précisant que « *le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit* ». L'exercice de cette mission est toutefois, comme on le verra ultérieurement, souvent encadré par l'avis ou le contrôle de comités intergouvernementaux²³. La Commission a aussi un rôle de négociateur des accords de commerce avec les États extérieurs à l'Union. Les prérogatives que lui confère sa compétence d'exécution sont notamment importantes dans le domaine de la politique agricole commune, ainsi que dans celui de la politique de la concurrence, où il lui appartient d'autoriser les concentrations et de sanctionner les abus de position dominante et les ententes²⁴.

L'article 211 du TCE prévoit enfin que la Commission, gardienne des traités, « *veille à l'application des dispositions (des traités) ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de (ceux-ci)* ». Elle peut pour ce faire formuler des recommandations ou avis dans les conditions prévues par le traité, ce qui lui permet d'attirer l'attention des États-membres sur d'éventuelles insuffisances ou infractions, puis engager contre un État qui aurait manqué à ses

²⁰ Conseil d'État, *Rapport public 2007*, p. 242.

²¹ Souvent qualifié de monopole du pouvoir d'initiative, même si l'on verra dans la partie suivante que la réalité est plus complexe à cet égard.

²² Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., p 36.

²³ *Ibid.*, p. 36.

²⁴ Source : Wikipédia.

obligations des actions devant la Cour de justice des Communautés européennes (articles 226 et 228 du TCE). Elle contrôle enfin l'application des mesures dérogatoires aux traités²⁵.

3. La place croissante du Parlement européen

3.1. Composition et mode de désignation

Élu au suffrage universel direct depuis 1979 et représentant des citoyens européens depuis le traité de Maastricht, le Parlement européen comprend, depuis le 1^{er} janvier 2007, 785 membres, élus pour cinq ans. Les députés européens siègent par famille politique et non par nationalité, les deux principales étant le Parti populaire européen (PPE) et le Parti socialiste européen (PSE). La répartition des sièges n'est pas strictement proportionnelle à la population, les États-membres les moins peuplés bénéficiant d'une sur-représentation qui leur permet de disposer de deux députés au moins. Le mode de scrutin est à la libre appréciation de chaque État-membre, sous réserve de trois règles : au niveau de chaque État-membre, le système doit être sous la forme de la représentation proportionnelle ; la zone électorale de chaque État-membre peut être subdivisée si cela n'affecte pas la nature proportionnelle du système ; le seuil, au niveau national, en dessous duquel les votes ne donnent pas de députés ne peut excéder 5 %.

3.2. Un rôle croissant

Le Parlement a progressivement vu ses attributions s'accroître.

Disposant à l'origine d'un simple pouvoir consultatif en matière d'adoption des actes, il est devenu, au fil des traités, un **co-législateur de l'Union européenne**. Aux termes de l'article 189 du traité CE, il « *participe au processus conduisant à l'adoption des actes communautaires, en exerçant ses attributions dans le cadre des procédures définies aux articles 251 et 252, ainsi qu'en rendant des avis conformes ou en donnant des avis consultatifs* ».

Son rôle quant au **contrôle politique de la Commission** est également allé croissant. La motion de censure, qui existe depuis l'origine des traités, permet au Parlement de renverser la Commission par une motion dont les modalités de dépôt et de vote sont organisées par l'article 201 du traité instituant la Communauté européenne. Le Parlement procède par ailleurs désormais à des auditions poussées des commissaires avant de voter l'investiture. Les chefs d'État et de gouvernement proposent le président de la Commission qu'ils envisagent de nommer. Après l'approbation du Parlement, les chefs d'État et de gouvernement, en accord avec le président, présentent une liste de commissaires. En 2004, plusieurs commissaires pressentis n'ayant pas la confiance du Parlement, le président Barroso n'a pas présenté le collège, dont la composition a été revue avant qu'il reçoive l'investiture parlementaire²⁶. Combinée avec la coïncidence de la durée des mandats entre Parlement et Commission, cette procédure tend, selon le mot de M. Jean-Louis Quermonne, à « *introduire dans*

²⁵ Source : Wikipédia.

²⁶ *Le processus de décision dans l'Union européenne*, pp. 25 et 26.

les rapports entre ces deux instances une certaine forme de "gouvernement de législature" »²⁷.

Depuis la création de ressources communautaires propres par le traité de Bruxelles, le Parlement dispose enfin d'un **pouvoir budgétaire** non négligeable. En première lecture, il peut proposer au Conseil une modification des dépenses obligatoires et peut adopter des amendements quant aux dépenses non obligatoires (notamment celles alimentant les fonds structurels). En seconde lecture, après une procédure de conciliation entre Parlement, Conseil et Commission, il appartient au Parlement, selon une procédure complexe, d'adopter ou de rejeter le budget. Dans le premier cas, il revient à son président d'arrêter définitivement le budget et d'en assurer la publication. Dans le second cas, la Commission et le Conseil doivent établir un nouveau projet, un système de douzièmes provisoires étant mis en œuvre jusqu'à ce qu'il soit adopté. En outre, le Parlement prononce chaque année la décharge sur l'exécution du budget général, la possibilité de refuser ou de reporter cette décision, utilisée par le Parlement le 4 mai 1999, constituant un moyen de pression sur la Commission²⁸.

B - LE DROIT D'INITIATIVE AU SEIN DE L'UNION

Afin de pleinement jouer son rôle de gardienne des traités et de l'intérêt général communautaire, la Commission s'est vu conférer un **droit d'initiative** qui lui donne mandat et obligation de faire des propositions sur les matières contenues dans le traité, soit parce que celui-ci le prévoit expressément, soit parce qu'elle l'estime nécessaire.

Le traité constitutionnel issu de la CIG de 2004 prévoyait un droit de pétition, permettant à un million de citoyens européens ressortissants d'un nombre significatifs d'États-membres d'inviter la Commission européenne à présenter au Conseil et au Parlement européen une proposition sur un sujet d'intérêt général²⁹. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a confirmé ces dispositions dans le cadre du mandat détaillé qu'il a confié à la CIG de 2007.

Dans son analyse du pouvoir d'initiative au sein de l'Union, le *Rapport public 2007* du Conseil d'État intitulé : *L'administration française et l'Union européenne, quelles influences, quelles stratégies ?*, souligne à la fois ce rôle majeur confié à la Commission en la matière et les limites de celui-ci. Les points suivants reprennent largement, sous une forme synthétique, ses principaux développements.

La notion de « piliers » est généralement utilisée pour désigner le traité de l'Union européenne. Trois piliers forment l'architecture de l'Union, à savoir :

- le pilier communautaire, qui correspond aux trois communautés : la Communauté européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et l'ancienne Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) (premier pilier) ;

²⁷ *Le système politique de l'Union européenne*, p. 44.

²⁸ *Le système politique de l'Union européenne*, p. 44.

²⁹ Article I-47 du traité constitutionnel non ratifié par la France.

- le pilier consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui est couverte par le titre V du traité sur l'Union européenne (TUE) (deuxième pilier) ;
- le pilier consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui est couverte par le titre VI du traité sur l'Union européenne (troisième pilier).

1. Premier pilier : les compétences communautaires, un monopole de droit de la Commission qui s'exerce le plus souvent sur la suggestion des gouvernements

Le **Traité instituant la Communauté européenne** (TCE), issu du traité de Rome et modifié par l'Acte unique, les traités de Maastricht, d'Amsterdam, et de Nice, confère, en vertu de son article 211, le **monopole de l'initiative** à la Commission.

Le droit exclusif d'exercice de l'initiative par la Commission est mentionné de manière expresse par les divers articles du traité instituant la Communauté susceptibles de fonder les compétences communautaires, dénommés « bases juridiques », chaque fois que figure l'expression « sur proposition de la Commission ».

Cette exclusivité concerne la quasi-totalité du domaine communautaire (premier pilier), couvrant les compétences internes et externes, en vertu des dispositions de l'article 300, § 1 du TCE sur la conclusion des accords internationaux.

Ce monopole est plus particulièrement mis en exergue aux articles 250 et suivants relatifs aux procédures d'adoption des textes communautaires, et s'applique à la procédure budgétaire (article 272 § 2 et 3 du TCE), ainsi qu'à l'élaboration des perspectives financières, le Conseil élaborant le projet de budget sur la base de l'avant-projet soumis par la Commission.

Les exceptions à ce monopole d'initiative de la Commission sur les compétences du premier pilier portent pour l'essentiel sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM) et sur certaines réformes de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

Relèvent ainsi du Conseil sur simple « recommandation » de la Commission :

- la fixation des grandes orientations des politiques économiques ;
- les décisions du Conseil relatives aux déficits publics excessifs (art. 104 du TCE) ;
- l'admission de nouveaux États dans l'UEM (art. 121, § 2 TCE) et la détermination des États bénéficiant d'une dérogation dans le cadre de l'UEM (art. 122, § 1 TCE).

Figurent aussi parmi ces exceptions l'initiative pour :

- la modification des statuts du Système européen de banques centrales (SEBC), dont l'initiative relève de cette institution (art. 107, § 5 du

TCE), les décisions prévues par ces statuts (art. 107, §6 du TCE) et celles portant sur le taux de change de l'euro (art. 111 du TCE) ;

- les accords externes relatifs au régime monétaire ou au change, pour lesquels la Commission formule des « recommandations » (art. 111, § 3 du TCE) ;
- la modification de certaines dispositions du statut de la Banque européenne d'investissement (BEI) (droit d'initiative partagé entre BEI et Commission) ;
- la création de chambres juridictionnelles et la modification des statuts de la Cour de justice, pour lesquelles l'initiative est partagée avec la CJCE (art. 245 et 225 A du TCE).

Les « propositions » de la Commission se traduisent par des effets juridiques qui diffèrent des simples « recommandations », et lui confèrent un pouvoir d'influence et une marge de manœuvre beaucoup plus importantes, traduite dans les traités par un ensemble de dispositions :

- le Conseil ne peut adopter une proposition de directive ou de règlement, ou prendre une décision sans proposition de la Commission lorsque celle-ci est requise, faute de quoi il s'expose à un recours direct en annulation devant la CJCE, susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte adopté ;
- la Commission est en principe libre de proposer un texte ou de s'en abstenir, ce qui lui confère un pouvoir de blocage, sous réserve d'un recours en carence (art. 232 du TCE) ;
- le Conseil et le Parlement européen engagent la discussion sur le projet élaboré par la Commission, qui suit les travaux et peut exprimer sa position sur les amendements proposés ;
- le Conseil ne peut amender la proposition de la Commission contre l'avis de celle-ci qu'à l'unanimité (art. 250, § 1 du TCE), alors que la Commission peut modifier sa proposition tant que le Conseil n'a pas statué (art. 250, § 2) ; la jurisprudence reconnaît également à celle-ci la possibilité de retirer son texte ;
- la Commission conserve une influence sur le devenir de sa proposition dans la mesure où le Conseil doit approuver à l'unanimité les amendements du Parlement européen sur lesquels la Commission aurait rendu un avis négatif (art. 251, § 3 et 252 du TCE)³⁰.

Toutefois, **un ensemble de contraintes limitent dans les faits les cas où la Commission exerce effectivement son pouvoir de proposition de manière autonome.**

La Commission est d'une part soumise à l'obligation de concertation et d'évaluation préalable, et doit respecter les principes de subsidiarité et de

³⁰ Traité instituant la Communauté européenne et *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 239 à 245.

proportionnalité contrôlés, depuis le 1^{er} septembre 2006, par les parlements nationaux³¹.

Le monopole d'initiative n'exclut pas, d'autre part, la possibilité pour les autres institutions, notamment Conseil et Parlement européen, de disposer de « l'initiative de l'initiative », c'est-à-dire de demander à la Commission de leur soumettre toute proposition appropriée sur un sujet ; ce pouvoir politique d'influence stratégique sur l'initiative de la Commission est consacré par les traités. En bénéficient notamment :

- le Conseil, composé des ministres des États-membres, qui « *peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées* » (art. 208 du TCE) ;
- le Parlement européen, qui peut « *à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte communautaire pour la mise en œuvre du présent traité* » (art. 192, § 2 du TCE) ;
- les États-membres, qui peuvent suggérer, lors des contacts informels avec les services de la Commission, les projets de réforme leur semblant particulièrement opportuns, cette faculté générale, susceptible de s'exercer dans tous les domaines de compétence communautaire, étant formalisée dans certains articles des traités (par exemple, article 67, § 2 premier tiret du TCE).

Si la Commission n'est pas tenue d'y déférer, cette possibilité reste assez théorique pour des raisons politiques, et certains textes prévoient expressément que la Commission informe l'institution ou l'État-membre qui l'a saisie des suites qu'elle a données à sa demande.

Des règlements ou directives adoptés par le Conseil et le Parlement européen peuvent par ailleurs inviter la Commission à présenter une proposition dans un délai déterminé, notamment en matière de transports, d'énergie et d'environnement.

Enfin, si son pouvoir de proposition permet en général à la Commission d'orienter la discussion, l'équilibre initial d'un texte peut être considérablement modifié au cours de la procédure législative, comme le montre l'exemple récent de la directive relative aux services dans le marché intérieur³².

Au total, selon la contribution de MM. Barnier et Vittorino à la Convention européenne, la Commission n'exercerait son droit d'initiative de manière exclusive que pour 5 à 10 % seulement des textes qu'elle propose³³, 90 % répondant donc à des demandes des gouvernements des États-membres ou du Parlement européen.

³¹ Décision du Conseil européen des 15 et 16 juin 2006.

³² Traité instituant la Communauté européenne et *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 246 à 247.

³³ Contribution de MM. Michel Barnier et Antonio Vitorino à la Convention européenne sur le droit d'initiative de la Commission, CONV (230/02), 3 septembre 2002, chiffres de 1998.

2. Deuxième et troisième piliers : une initiative partagée entre Commission et États-membres

Pour les compétences relevant de procédures intergouvernementales, l'initiative est, en droit, partagée entre États-membres et Commission.

2.1. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Quant à la PESC, l'exercice de l'initiative est marqué par la **prééminence des États-membres et du Conseil** : les initiatives en la matière peuvent être présentées par les États-membres ou par la Commission, en application de l'article 22, § 1 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Grandes orientations et « stratégies communes » sont arrêtées par le Conseil européen, les décisions d'application étant prises par le « Conseil affaires générales et relations extérieures », composé des ministres des Affaires étrangères des États-membres, élargi aux ministres de la Défense pour les sujets relevant de leur compétence. Le Conseil peut par ailleurs demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée relative à la PESC pour assurer la mise œuvre d'une action commune (art. 14, § 4 du TUE). Seuls les États-membres ont enfin la faculté de proposer une coopération renforcée en matière de PESC, la Commission émettant un simple avis consultatif (art. 27 C du TUE).

2.2. La coopération judiciaire en matière pénale

Pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'initiative est partagée entre Commission et États-membres : si la Commission ou tout État-membre peut présenter une proposition (art. 34-2 du TUE), la plupart des initiatives émanent dans les faits de la Commission. Le transfert d'actions ou de compétences du titre VI au titre IV, c'est-à-dire du troisième au premier pilier, se décide soit sur proposition de la Commission, soit sur celle d'un État-membre en vertu de l'article 42, dit « article-passarelle ». L'instauration d'une « coopération renforcée » nécessite une proposition de la Commission, saisie en ce sens par les États concernés ; toutefois, ceux-ci peuvent saisir directement le Conseil si la Commission refuse de faire usage de son pouvoir de proposition (art. 40 A du TUE)³⁴.

3. Les réformes constitutionnelles ou affectant l'équilibre de l'Union : un droit d'initiative spécifique

Le pouvoir d'initiative de la Commission est limité pour les réformes institutionnelles ou les dispositions quasi constitutionnelles, notamment quant :

- à la **révision des traités**, chaque État-membre et la Commission pouvant soumettre des projets de révision des traités (art. 49 du TUE) ;
- à la **procédure d'adhésion**, le Conseil se prononçant sur la demande de l'État candidat, après simple consultation de la Commission et avis conforme du parlement européen (art. 49 du TUE) ;

³⁴ Traité sur l'Union européenne et *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 249 et 250.

- à l'**organisation et au fonctionnement du Parlement européen**, celui-ci disposant seul de l'initiative pour élaborer « *un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États-membres ou conformément à des principes communs à tous les États-membres* » (art. 190, § 4 du TCE) et fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions des parlementaires européens après un avis simple de la Commission et l'approbation du Conseil européen (art. 190, § 5 du TCE) ;
- aux mesures à l'égard d'un État-membre violent ou risquant de violer les principes fondamentaux : pour la reconnaissance par le Conseil d'un risque d'atteinte aux principes fondamentaux énumérés à l'article 6 du TUE, *l'initiative est partagée entre Commission, Parlement européen et un tiers des États-membres* (art. 7 du TUE) ; la reconnaissance qu'existe une violation suppose une proposition de la Commission ou d'un tiers des États-membres et un avis conforme du Parlement européen³⁵.

4. Des orientations stratégiques opérées par le Conseil européen

Comme le souligne le Conseil d'État dans son *Rapport public 2007*, « *Le Conseil européen s'est vu, à partir de la création des trois piliers par le traité de Maastricht, conférer un droit d'initiative étendu dans tous les domaines de compétence de l'Union européenne* »³⁶.

Il décide des orientations générales pour les compétences relevant du premier pilier, notamment en matière économique et sociale (art. 99, § 2 et 128, § 1 du TCE).

Il « *définit les principes et les orientations générales de la PESC, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense* » (art. 13 et 17 § 1 du TUE). Tout État-membre peut par ailleurs saisir le Conseil européen en vue d'une décision si, pour d'importantes raisons de politique nationale, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une mesure devant être prise à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC.

Enfin, le Conseil européen joue un rôle d'impulsion et d'orientation sur les coopérations relatives aux questions sensibles relevant du troisième pilier.

5. Le processus de l'initiative au sein de la Commission européenne

Si la grande majorité des textes proposés par la Commission répondent ainsi à des demandes des États-membres et du Parlement européen, il revient dans la plupart des cas à celle-ci de rédiger la proposition de texte qui sera soumise aux autres acteurs institutionnels.

³⁵ Traité européen et *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 251.

³⁶ Conseil d'État, *Rapport public 2007*, p. 252.

Les propositions sont préparées par les Directions générales (DG) de la Commission, mais n'acquièrent un statut officiel qu'après leur adoption par le collège des commissaires, lors de sa réunion hebdomadaire du mercredi matin, au terme d'un processus d'élaboration³⁷.

Une DG est chargée de la première rédaction en fonction du sujet traité et élabore une proposition, sur la base de consultations approfondies avec les ministères concernés des États-membres et les acteurs intéressés (cet aspect sera développé dans le point suivant, consacré aux consultations). Après aval du commissaire en charge de cette DG, le service auteur de l'initiative transmet le texte aux autres directions générales concernées, car le sujet traité est nécessairement à l'intersection des champs de compétences de plusieurs DG. À ce stade, la procédure est écrite. Le service juridique de la Commission et le secrétariat général en sont nécessairement destinataires, et procèdent à la vérification de toutes les consultations nécessaires et des aspects juridiques.

Toutes les DG concernées doivent alors émettre un avis. Elles peuvent, soit être d'accord, soit rendre un avis suspendu, qui conditionne l'accord à des modifications, ou rendre un avis négatif, qui demande un nouvel examen du texte.

En cas de refus, le texte repasse devant les DG concernées. L'absence d'accord à ce nouveau stade entraîne le passage de la procédure écrite à la procédure orale. Une réunion est alors organisée avec tous les chefs de cabinet concernés (équivalents des directeurs de cabinets des ministres dans l'administration française) pour reprendre le texte. Vingt-sept responsables mènent la discussion dans laquelle peuvent intervenir des intérêts multiples, liés aux compétences des DG ou à des aspects nationaux, même si le membre du cabinet ne suit pas nécessairement la position de son État. Cette réunion peut durer de quelques heures à deux jours, ce qui explique qu'elle se situe le mercredi, le jeudi ou le vendredi.

La proposition d'un commissaire devient alors la proposition de la Commission. Il s'agit à ce moment là d'un point dit A, adopté sans discussion lors de la réunion hebdomadaire des chefs de cabinet. Si des réserves persistent sur le texte, il s'agit d'un point dit B et la discussion se poursuit lors de la dite réunion. Les points d'accord sont examinés le lundi précédent la réunion du collège des commissaires. C'est alors la dernière chance de trouver un accord, faute de quoi l'initiative est abandonnée.

Du fait de la culture du consensus dans ce travail collégial, les trois quarts des textes sont adoptés en procédure écrite, c'est-à-dire sans discussion. Sur les 25 % restant et passant en procédure orale, 90 % sont adoptés en point A, le collège des commissaires ne discutant que les points de désaccord. Dans ce cas, le consensus est de mise, sauf exception, un commissaire pouvant demander un vote pour montrer sa désapprobation sur un texte. Ainsi, la proposition est en principe adoptée par consensus et très rarement par un vote, qui a lieu à la

³⁷ Mme Florence Chaltiel livre de ce processus deux descriptions complémentaires, dans son livre *Le processus de décision dans l'Union européenne*, et dans sa contribution au *Rapport public 2007* du Conseil d'État, tous deux déjà cités. Ce point synthétise ces deux apports.

majorité simple. Elle bénéficie ensuite, en vertu du principe de collégialité, de l'appui de l'ensemble des commissaires.

Les questions les plus sensibles devant souvent être examinées aux différents stades évoqués plus haut, Mme Florence Chaltiel souligne dans sa contribution au *Rapport public 2007* du Conseil d'État la nécessité d'une vigilance de l'ensemble des intérêts concernés, États, collectivités territoriales ou groupes d'intérêt, et l'utilité de conduire une stratégie d'influence.

C - UN PROCESSUS DÉCISIONNEL DONT L'EXERCICE S'INSCRIT DANS UN ENSEMBLE DE CONSULTATIONS

Mme Anne-Marie Frison-Roche, lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social³⁸, présentait le système européen d'élaboration du droit comme un « *centre permanent et anticipé de discussion* » dans lequel sont discutés en continu, dans le cadre de forums et de réseaux associant politiques et techniciens, des textes articulés entre eux dans une logique de paquet : les textes adoptés, en tout cas une grande part d'entre eux, ne sont en effet pas pris isolément et de manière soudaine, comme cela est parfois perçu en France, mais s'inscrivent dans un flux continu de textes annoncés à l'avance et s'enchaînant logiquement. Une vigilance et une participation normative permanentes des acteurs sont donc essentielles pour qui souhaite influer sur l'élaboration des normes européennes.

1. Une méthode de programmation et d'annonce des institutions européennes, et en particulier de la Commission

La **Commission européenne** fait paraître à échéance régulière un plan stratégique et des programmes de travail annuels qui donnent lieu à de premières consultations : tous les cinq ans, elle publie tout d'abord un « *plan d'action stratégique* »³⁹, précédé et suivi de consultations, qui présente ses priorités. Ce processus se poursuit avec le « *programme de travail annuel* », arrêté en concertation avec le Conseil et le Parlement européen⁴⁰, qui comporte la liste des initiatives envisagées pour l'année suivante et des propositions de textes susceptibles d'être soumises à l'examen du Conseil et du Parlement européen, ce document étant soumis à ces deux institutions avant d'être formalisés comme programme de travail pour la période considérée. À l'occasion de la révision à mi-parcours, un ajustement est opéré pour prendre en compte les modifications du contexte institutionnel ou les études d'impact défavorables. La liste des textes soumis à l'adoption est également récapitulée. De nouvelles priorités peuvent le

³⁸ Audition de Mme Frison-Roche par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, le mardi 19 décembre 2006.

³⁹ Communication de la Commission européenne du 26 janvier 2005 « *Objectifs stratégiques 2005-2009 : Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen. Prospérité, solidarité et sécurité* ».

⁴⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au Comité des Régions *Stratégie politique annuelle pour 2007 - Renforcer la confiance par l'action*, COM (2006) final du 14 mars 2007.

cas échéant être ajoutées dans ce cadre en fonction de l'actualité et des demandes exprimées⁴¹.

Le **Conseil européen** adopte de même depuis 2002 un « programme stratégique pluri-annuel » de trois ans sur la base d'une proposition conjointe des six présidences successives concernées. Tous les dix-huit mois, un « programme opérationnel » des activités du Conseil des ministres est par ailleurs proposé par les trois pays amenés à présider successivement le Conseil. Chaque présidence successive fait également connaître, en début d'exercice, ses priorités pour les six mois suivants⁴².

Le **Parlement européen** communique pour sa part sur ses perspectives de travail pour une année donnée à la fin de l'année précédente.

Ces différents éléments fournissent, pour l'observateur attentif, un ensemble d'indications essentielles sur les principaux dossiers dont le traitement est prévu pour une période donnée. On peut à cet égard regretter que l'attention accordée en France à cet effort de programmation ne soit pas toujours suffisante, ou que les résultats de la veille effectuée par les pouvoirs publics en la matière ne soient pas plus largement diffusés.

2. Les consultations publiques lancées par la Commission

La concertation se poursuit sur des projets dont la précision s'affine progressivement dans le cadre des consultations publiques lancées par la Commission européenne, notamment Livres verts, Livres blancs et communications.

Les Livres verts sont des documents de réflexion, assortis d'interrogations, présentés par la Commission sur les réformes qu'elle envisage. Celle-ci en donne la définition suivante : il s'agit de « *documents de réflexion publiés par la Commission sur un domaine politique spécifique (), avant tout () destinés aux parties concernées - organismes et particuliers - qui sont invités à participer au processus de consultation et de débat. Dans certains cas, ils sont à l'origine de développements législatifs ultérieurs* ». Parfois élaborés à partir des réponses à un questionnaire envoyés aux acteurs du domaine considéré, ils dressent un état de la situation dans un secteur donné, des problèmes soulevés et des solutions envisageables pour y répondre. Ils sont destinés à ouvrir le débat, avant que soit amorcée l'élaboration du projet de texte envisagé, pour recueillir les avis émanant de l'ensemble des acteurs intéressés, de simples particuliers pouvant y participer. Un délai de réponse est en général prévu pour ces contributions. La Commission a ainsi publié quatorze Livres verts en 2005 et, huit en 2006, dont un sur la démographie, auquel le Conseil économique et social a répondu par une

⁴¹ Cet alinéa reprend largement des éléments issus du *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 253 et 254.

⁴² Pour la Présidence autrichienne, M. Wolfgang Schüssel, Chancelier autrichien, les a présentés devant le Parlement européen le mercredi 18 janvier 2006, M. Martin Bartenstein, ministre de l'Économie et des finances de l'Autriche, en faisant de même devant le CESE.

communication intitulée : *Contribution au Livre vert sur le thème "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations"*⁴³.

Des Livres blancs sont le cas échéant élaborés au terme de cette consultation. Comme l'indique la Commission sur son site Internet, « *tandis que les Livres verts exposent un éventail d'idées à des fins de débats publics, les Livres blancs contiennent un ensemble officiel de propositions, dans des domaines politiques spécifiques, et constituent l'instrument de leur mise au point* ». En 2006, la Commission a notamment publié un Livre blanc sur une politique de communication européenne, à laquelle le CES a répondu⁴⁴.

La Commission a aussi soumis à la consultation 159 communications en 2004 et 187 en 2005, et procédé pour ces deux années, respectivement, à 95 et 106 consultations sur Internet.

Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État souligne à cet égard que « *cette phase de la préparation des réformes fait l'objet d'une attention toute particulière de certains États-membres qui mobilisent l'ensemble de leurs réseaux au sein de la Commission pour intervenir dès cette étape, avant même que la proposition ne soit formalisée, et ce faisant rigidifiée, dans une proposition de texte finalement adoptée par le collège des commissaires* ».

Les consultations diverses, désormais rendues obligatoires par l'accord inter-institutionnel du 16 décembre 2003 (), sont en effet suivies d'une série d'étapes internes à la Commission, notamment de débats entre les différentes directions générales concernées, de l'arbitrage du secrétaire général et de l'avis obligatoire de la direction des services juridiques. Ces phases successives donnent lieu à des stratégies d'influence menées non seulement par les groupes de pression les plus divers, mais également par les fonctionnaires et les décideurs politiques des pays les plus actifs »⁴⁵.

3. Le Comité économique et social européen et le Comité des Régions, institutions consultatives représentant respectivement la société civile organisée et les collectivités territoriales de l'Union

Le **Comité économique et social européen (CESE)**, assemblée consultative créée par le traité de Rome en 1957, constitue, selon le traité de Nice, « *l'organe institutionnel chargé de la représentation de la société civile organisée* ».

Il est aujourd'hui composé de 344 conseillers⁴⁶, nommés pour quatre ans renouvelables par le Conseil de l'Union statuant à la majorité qualifiée, à partir d'une liste de candidats adressée par chacun des 27 États-membres (art. 259 du TCE). Ces conseillers représentent les « *différentes composantes à caractère*

⁴³ *Contribution au Livre vert sur le thème "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations"*, communication de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, présentée par Mme Évelyne Pichenot (5 juillet 2005).

⁴⁴ *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, communication de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, présentée par M. Jean-Marc Roirant (juillet 2006).

⁴⁵ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 257.

⁴⁶ Le traité de Nice a limité à 350 le nombre des membres du CESE.

économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, agriculteurs, transporteurs, travailleurs, négociants et artisans, professions libérales, consommateurs (depuis le traité de Nice) et des représentants de l'intérêt général » (art. 257 du TCE). Ces diverses catégories sont divisées en trois groupes : I. Employeurs, II. Travailleurs et III. Activités diverses.

Le Comité a pour fonction principale d'assurer une fonction de conseil auprès du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission. Il est obligatoirement consulté par la Commission ou par le Conseil dans les cas prévus par le traité (art. 262 du TCE). Cette consultation obligatoire, étendue par les traités de Maastricht et d'Amsterdam à un plus grand nombre de politiques, s'applique aujourd'hui aux domaines suivants : marché intérieur, politique sociale, travail, formation, cohésion économique et sociale, politiques d'environnement, de santé publique et de protection des consommateurs, recherche, politique industrielle, transport, rapport sur la citoyenneté de l'Union et fiscalité. Le CESE peut en outre être consulté dans tous les cas où Commission, Conseil et Parlement européen (ce dernier depuis le traité de Nice) le jugent opportun. Il peut également saisi à titre exploratoire par l'une ou l'autre de ces institutions. Il peut par ailleurs prendre lui-même l'initiative d'émettre des avis (15 % de ses avis environ sont d'initiative). Le Comité, qui adopte environ 150 à 170 avis par an, participe donc activement au processus de décision communautaire.

Deux missions complémentaires sont en outre assurées par le CESE :

- permettre une meilleure adhésion et une plus grande participation de la société civile organisée au projet européen ;
- renforcer le rôle de la société civile organisée dans les pays (ou ensemble de pays) extra-communautaires⁴⁷.

Pour mener à bien ces missions, le CESE est composé de six sections spécialisées au fonctionnement très rationalisé, afin de permettre à chacune d'elles d'élaborer la vingtaine d'avis par an liées aux consultations opérées dans le cadre de ses compétences obligatoires découlant des traités.

Les avis du Comité sont préparés par des rapporteurs, en général assistés par un groupe d'étude dont les membres sont choisis au sein des trois groupes de manière notamment à assurer un certain équilibre géographique. Les rapporteurs peuvent se faire assister par des experts et des auditions publiques peuvent être organisées. Après travail en groupe d'étude, puis discussion en section, les avis sont adoptés à la majorité simple lors des sessions plénières (neuf par an), publiés au JO des Communautés européennes et transmis à la Commission, au Conseil et au Parlement européen.

⁴⁷ *L'Union européenne*, sous la direction de M. Jean Dubouis, La documentation Française, collection « Les notices » (2004) et *Le CESE, un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Office des publications officielles des Communautés européennes et site Internet du CESE.

Le **Comité des Régions (CdR)** a été mis en place en 1994 à partir d'une proposition de la Commission prenant pour base un Conseil consultatif des autorités régionales et locales créé en 1988. Régi par les articles 263 à 265 du TCE, il comporte le même nombre de membres, désignés selon la même répartition par État que le CESE. Les membres du Comité des Régions représentent les collectivités régionales et locales. Ils doivent être titulaires d'un mandat électoral ou responsables devant une assemblée élue (art. 263 du TCE). La répartition entre les catégories de collectivités territoriales a été laissée à l'appréciation de chaque État-membre, mais les délégations nationales doivent refléter l'ensemble des équilibres politiques, géographiques et locaux de leur État. En France, les départements et les communes disposent respectivement de six sièges et les régions de douze. Le traité d'Amsterdam a introduit une incompatibilité entre les fonctions de membres du Comité des Régions et celles de membre du Parlement européen.

Le Comité est obligatoirement saisi par la Commission et le Conseil dans tous les cas prévus par le traité et quand les projets envisagés portent sur la coopération transfrontalière ; lui sont obligatoirement soumises les propositions de la Commission portant sur l'éducation, la culture, la santé publique, les réseaux trans-européens, la cohésion économique et sociale, le fonds de cohésion, le fonds social, les missions des fonds structurels, les questions sociales, l'emploi, la formation professionnelle, l'environnement et la politique des transports. Il peut être consulté par la Commission, le Conseil et le Parlement européen lorsque l'une de ces institutions l'estime souhaitable. Il peut également émettre un avis lorsque lui-même le juge opportun (art. 265 du TCE).

Le Comité des Régions émet quatre types d'actes :

- les avis : des projets de textes sont transmis au Comité des Régions par les institutions communautaires ; celle des six commissions compétentes désigne un rapporteur chargé de préparer un projet d'avis sur le document concerné, qui doit être adopté en commission avant d'être examiné et adopté en assemblée plénière (il y a cinq sessions plénaires par an) ; il est alors publié au Journal officiel et transmis aux institutions européennes ;
- les résolutions permettent au Comité d'exprimer son avis sur des sujets d'actualité importants ;
- les rapports de prospective et d'impact lui permettent d'intervenir en amont du processus décisionnel ; dès que la Commission décide de rédiger un document intéressant les villes et les régions, le Comité entame des recherches sur le terrain ; le président ou les membres de la Commission européenne peuvent seuls solliciter de tels rapports préliminaires ;

- les études, réalisées avec l'aide d'experts extérieurs, portent sur divers aspects de la dimension régionale et locale de l'Union européenne⁴⁸.

4. Les partenaires sociaux européens

BusinessEurope (ex UNICE, Association européenne des employeurs), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), côté employeurs, la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Confédération européenne des cadres (CEC) doivent également être consultés pour tout projet de réforme dans le domaine de la politique sociale, en application de l'article 138 du TCE. Cette consultation doit porter à la fois sur l'orientation d'une action communautaire dans le domaine social, puis, si celle-ci est jugée souhaitable, sur son contenu. Cette procédure s'applique à toutes les normes relatives à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, ainsi qu'aux droits des syndicats et aux négociations collectives. Les partenaires sociaux européens peuvent alors marquer leur préférence pour la voie contractuelle. Ils disposent de neuf mois renouvelables pour conclure un accord.

Les partenaires sociaux ne sont en revanche pas formellement associés aux groupes de travail conduisant à l'élaboration « *des politiques incitatives fondées sur des recommandations et des coordinations* ». Ils ne participent pas non plus aux méthodes ouvertes de coordination mises en place par la Commission sur les politiques sociales, notamment en matière de retraite ou de politiques de l'emploi, si l'on excepte le Sommet social tripartite. La consultation préalable des partenaires sociaux sur ces méthodes de coordination est conduite en France au sein du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI)⁴⁹. Dans certains cas, des accords conclus par les partenaires sociaux peuvent devenir des décisions européennes sous la forme de directives⁵⁰.

5. Lobbying et groupes d'intérêts

5.1. Diversité des groupes d'intérêt

Au niveau des entreprises, le Cercle des délégués permanents réunit environ 150 lobbyistes français auprès de l'Union européenne et noue des contacts réguliers et étroits avec la Représentation permanente française à Bruxelles. Quant aux organisations syndicales, cinq centrales françaises participent activement aux travaux de la Confédération européenne des syndicats (CES) et plusieurs ont ouvert un bureau de représentation permanente auprès de

⁴⁸ *L'Union européenne*, sous la direction de M. Jean Dubouis, op cit. et « Le Comité des Régions en un clin d'œil », site Internet du Comité des Régions, www.co.eu.int.

⁴⁹ Traité instituant la Communauté européenne et *Rapport public 2007 du Conseil d'Etat* p. 258.

⁵⁰ Par exemple, accord-cadre du 14 décembre 1995 sur le congé parental, qui a donné la directive 96/34/CE du 3 juin 1996, accord-cadre du 6 juin 1997 sur le travail à temps partiel, qui a donné la directive 97/81/CE du 17 décembre 1997, accord-cadre du 18 mars 1999 sur le travail à durée déterminée, qui a donné la directive 99/70/CE du 28 juin 1999.

l'Union européenne⁵¹, comme le note le *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, publié par M. Jacques Floch en 2004.

Le rapport *Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles : quels progrès depuis 2002 ?* rapporté par M. Jean-Claude Karpeles au nom de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) en novembre 2005, et qui fait suite à un précédent rapport de 2002, constate pour sa part certes des progrès (sensibilisation accrue, meilleur positionnement au sein du lobbying bruxellois, plus grand professionnalisme), mais aussi certaines insuffisances : action souvent trop tardive, alors qu'il faudrait agir dès la publication des Livres verts de la Commission, moindres réponses quand les appels d'offre sont en anglais, insuffisante présence des PME/PMI...

Si, au niveau des collectivités territoriales, l'intérêt d'une présence à Bruxelles a été compris par les régions, départements et communes, une part importante de la gestion locale étant influencée par l'Europe, et si, en 2006, 20 des 22 régions métropolitaines ont ouvert un bureau à Bruxelles⁵², le *Rapport public 2007* du Conseil d'État souligne que « *la représentation des collectivités territoriales est encore trop dispersée et peu visible* ».

De même, une étude réalisée par l'association « Notre Europe » en 2004 sur les *Euro think tanks*, définis comme les groupements présents à Bruxelles « *qui se consacrent à la recherche indépendante et à la formulation de propositions de politiques publiques innovantes* » recense 149 institutions consacrant tout ou partie de leurs activités aux questions européennes hors les lobbies et institutions académiques. Pour sept *think tanks* français, huit sont dénombrés en Grèce, onze en Autriche, seize au Royaume-Uni et vingt-trois en Allemagne⁵³.

Enfin, le *Rapport public 2007* précité du Conseil d'État note que Bruxelles est la ville au monde qui compte le plus de journalistes accrédités : « *plus de 1300* (étant) *recensés en 2006, dont seulement 85 journalistes français* (parmi lesquels *seule une quarantaine est véritablement active*), au 4^{ème} rang derrière l'Allemagne, qui en compte plus du double soit 150, derrière le Royaume-Uni qui en a 120, les journalistes français (sont) à peu près au même nombre que les journalistes néerlandais, alors que la France est six fois plus peuplée que les Pays-Bas »⁵⁴.

⁵¹ *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par M. Jacques Floch, député, n° 1594, 12 mai 2004.

⁵² Chiffre cité par Florence Chaltiel dans *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 50.

⁵³ Sous la direction de Stephen Boucher, « Europe et *think tanks* : un potentiel inaccompli, une analyse des *think tanks* spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie », *Études et recherches* n° 35, « Notre Europe », octobre 2004.

⁵⁴ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, déjà cité, p. 287.

La communication de notre assemblée *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant en juillet 2006, analysait les composantes de ce problème (manque d'images diffusables, barrière de la langue, relative complexité des sujets européens, politique européenne perçue comme un élément de politique étrangère, sentiment de nombre de rédacteurs en chef que l'Union intéresse peu leur public, qui la jugerait lointaine et complexe). Elle formulait diverses pistes pour réduire ce handicap, car il est à craindre qu'une information pertinente ne puisse être assurée, depuis Paris, sur les affaires européennes.

Dans son *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*⁵⁵, M. Jacques Floch, député et membre de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, relevait en 2004 que « *les institutions européennes ne fonctionnent pas comme les institutions françaises. L'accès à l'information est la clé de l'influence dans un univers où les décideurs sont multiples et les compromis sont la règle. Le lobbying est ainsi le point de rencontre de tous ceux qui font l'Europe au quotidien* ».

Mme Marie-Anne Frison-Roche⁵⁶ notait, pour sa part, la circonspection avec laquelle le *lobbying* a parfois tendance à être perçu dans notre pays. La conception française de la loi, expression de l'intérêt général que les parlementaires sont censés incarner seuls, ne fait en effet traditionnellement que peu de place aux groupes d'intérêts. Alors que, dans la conception française, l'accent est traditionnellement mis sur la question de la représentativité des acteurs, Mme Frison-Roche soulignait également que la notion de légitimité diffère sensiblement dans l'Union : toute personne ou acteur de bonne foi, prêt à faire valoir des arguments en explicitant les intérêts particuliers qu'il entend défendre, y est considéré a priori comme recevable pour participer aux discussions, dans le cadre des très nombreux forums et réseaux associant politiques et techniciens. Elle appelait alors à un renforcement de la présence et des efforts d'influence des lobbyistes et groupes d'intérêts français auprès des instances communautaires.

Bruxelles est en effet aujourd'hui la ville du monde où les groupes de pression, représentants d'organisations non gouvernementales et cabinets de *lobbying* sont les plus nombreux, 15 000 lobbyistes y étant recensés et près de 2 600 groupes d'intérêt y ayant un bureau⁵⁷.

⁵⁵ Jacques Floch, *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, *op. cit.*, 12 mai 2004.

⁵⁶ Audition de Mme Marie-Anne Frison-Roche par la délégation pour l'Union européenne, le 19 décembre 2006.

⁵⁷ *Europolitique* du jeudi 22 mars 2007, n° 3273.

5.2. Des efforts pour améliorer la transparence en matière de lobbying

La Commission a adopté un code de bonne conduite administrative de son personnel, en décembre 2000, pour régir les relations de celui-ci avec les groupes de pressions et Organisations non gouvernementales (ONG). La communication *Vers une culture renforcée de consultations et de dialogue - propositions relatives aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, de juin 2002⁵⁸, a fixé des principes pour renforcer la transparence des procédures de consultation, avec quatre principaux objectifs :

- améliorer la participation des parties concernées grâce à un processus de consultation plus transparent, renforçant pour la Commission l'obligation de rendre compte ;
- définir des normes et principes généraux permettant à la Commission de rationaliser ses procédures de consultation et de les mener à bien ;
- mettre en place un cadre de consultation cohérent mais assez souple pour tenir compte des exigences propres aux diverses catégories d'intérêt, ainsi que de la nécessité d'élaborer des stratégies de consultation adéquates pour chaque proposition politique ;
- favoriser au sein de la Commission apprentissage mutuel et échange de bonnes pratiques⁵⁹.

En mai 2006, la Commission a aussi lancé un débat public⁶⁰ sur les mesures à prévoir pour renforcer les règles d'éthique des « *mandataires politiques, élus ou nommés, des institutions européennes* », ainsi que des lobbyistes, ONG et groupes de pression actifs à Bruxelles. Étaient notamment proposés un système facultatif d'enregistrement géré par la Commission, un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes élaboré par la profession elle-même, ainsi qu'un système de suivi et de sanctions en cas d'enregistrement incorrect ou de violation de ce code. La profession n'étant pas parvenue à un accord pour le réaliser, la Commission a présenté, le 21 mars 2007, une communication de suivi de ce Livre vert, dans laquelle elle prévoit notamment d'ouvrir en 2008 un système d'enregistrement électronique, sur base volontaire, assorti d'un code de conduite non contraignant pour les lobbyistes et groupes d'intérêt présents à Bruxelles.

⁵⁸ Bruxelles, 5 juin 2002, COM(2002) 277 final.

⁵⁹ Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 44.

⁶⁰ Livre vert *Initiative européenne en matière de transparence*, 3 mai 2006, COM(2006) 194 final.

D'ores et déjà, le site « Consultation, la Commission européenne et la société civile » (CONECCS) recense l'ensemble des procédures de consultation formelles et structurées auxquelles participent des représentants de la société civile, plus de 700 organisations « de la société civile » étant répertoriées en 2006 (ce chiffre correspondant au nombre de groupes relativement permanents, se réunissant au moins une fois par an, et au sein desquels la Commission consulte les organisations de la société civile recensées par le CESE en 1999)⁶¹.

Le Parlement européen veille aussi à la transparence du dispositif. Son règlement intérieur comporte une rubrique consacrée aux groupes d'intérêts. Aux termes de son article 9, alinéa 2, les questeurs sont responsables de la délivrance de laissez-passer nominatifs, valables un an au plus, aux personnes souhaitant accéder souvent aux locaux du Parlement pour fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire. En contrepartie, ces personnes doivent respecter un code de conduite annexé au règlement et s'inscrire dans un registre tenu par les questeurs et consultable par le public⁶². Plus de 5 000 groupes d'intérêt sont aujourd'hui accrédités auprès du Parlement européen et interviennent auprès du rapporteur, des parlementaires de la Commission compétente et en marge de la session plénière, fournissant des argumentaires et des projets d'amendements.

5.3. Une participation importante aux différents stades du processus normatif

Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, déjà cité, souligne l'importance de la participation de ces acteurs de la société civile au processus normatif, au stade de l'initiative, de la décision comme de l'exécution⁶³.

Les partenaires économiques et sociaux, cela a été mentionné précédemment, sont d'abord **consultés sur les initiatives de texte** dans le cadre du CESE⁶⁴, sur saisine de la Commission, du Conseil et du Parlement européen.

De manière plus générale, engager des procédures de consultation sur les initiatives législatives envisagées participe des missions de la Commission, sauf cas d'urgence ou de confidentialité, en vertu notamment du *Protocole n° 7 sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité d'Amsterdam*. Ces concertations se déroulent selon des procédures formelles, dans le cadre de comités consultatifs ou de groupes d'experts nationaux, ou de manière informelle, selon des procédés *ad hoc*, les deux étant souvent combinés.

⁶¹ Il n'inclut donc pas les consultations ouvertes sur Internet, les contacts bilatéraux, les consultations ad hoc, les groupes d'experts nationaux, les comités scientifiques ou les conférences auxquelles la Commission participe en tant qu'observateur, ni les consultations menées à partir des documents préalables transmis par la Commission au Conseil, au parlement, au CESE, au Comité des Régions, gouvernements des États-membres et parlements nationaux, en général mis sur Internet.

⁶² Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 44.

⁶³ Les alinéas suivants reprennent, de manière synthétique, les développements consacrés à ce thème par la haute juridiction administrative dans son *Rapport public 2007* aux pages 288 à 292.

⁶⁴ Cf. point relatif au Comité économique et social européen, I, B, 3.

Nombre d'acteurs poursuivent leurs activités de lobbying **pendant l'examen de la proposition de texte communautaire**, auprès des parlementaires, des DG de la Commission ou des délégations du Conseil européen. Il convient à cet égard de signaler que, au niveau européen, outre les organisations de la société civile représentées au sein du CESE, existe depuis 2002 un Groupe de contact de la société civile (GCSC) qui réunit, de manière informelle pour l'instant, huit grandes plates-formes européennes et que, depuis 2004, le CESE, pour élargir sa représentativité et mieux prendre en compte la pluralité des acteurs de la société civile, a créé en son sein un groupe de liaison des Organisations non gouvernementales (ONG) européennes qui est associé à ses travaux⁶⁵.

La société civile participe aussi parfois à **l'élaboration de la norme**, notamment dans le cadre d'accords signés par les partenaires sociaux ou dans des cas d'autorégulation (élaboration de codes de conduite, par exemple) et de co-régulation (notamment dans le cadre d'accords sectoriels négociés).

Certains acteurs, notamment économiques⁶⁶, participent enfin à **l'évaluation de la norme communautaire et contribuent au contrôle de son application** en signalant aux services de la Commission les difficultés que leurs mandants ou eux-mêmes (il peut s'agir entre autres d'associations, de groupes de pression ou de représentants des entreprises) rencontrent du fait de comportements fautifs au regard du droit communautaire. C'est en général sur la base de telles informations, souvent transmises de manière informelle, que la Commission décide d'adresser à l'État-membre concerné une demande d'information (en particulier des règles de concurrence ou des normes environnementales). Ces acteurs peuvent saisir la Cour de justice pour les décisions dont ils sont les destinataires directes ou, plus largement, saisir leurs juridictions nationales de toute violation du droit communautaire par des actes réglementaires fondant les décisions individuelles les concernant.

D - LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LA PRISE DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES

Éléments essentiels de la « méthode communautaire », les processus de décision européens ont connu, en cinq décennies de construction européenne, de profondes évolutions, marquées, au fil des traités, par un double mouvement : l'expansion des pouvoirs du Parlement européen, devenu un véritable « co-législateur », d'une part ; l'extension des décisions prises à la majorité qualifiée dans la procédure de vote au Conseil de l'Union, d'autre part.

⁶⁵ *Contribution du CES au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, communication rapportée par M. Jean-Marc Roirant, p. 11.

⁶⁶ Par exemple, les assemblées permanentes consulaires de chambres de commerce et de métiers.

1. Les pouvoirs élargis du Parlement européen dans l'adoption des décisions : de la consultation à la co-décision

Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, déjà cité, offre sur ces aspects une description très claire. Les développements ci-après en reprennent, de manière synthétique, les principaux éléments, en les complétant sur quelques points.

1.1. Quatre modes de participation du Parlement européen co-existent en l'état actuel du droit.

La **procédure de consultation**, créée en 1986 par l'Acte unique européen (AUE), à l'origine l'unique mode de participation du Parlement européen, ne lui permet ni d'empêcher l'adoption par le Conseil du texte examiné, ni d'imposer des modifications : le Conseil est seulement tenu de prendre connaissance de l'avis du Parlement européen avant de statuer définitivement, le respect de cette règle de procédure étant rigoureusement exigé ; à défaut, la Cour de justice peut, sur le recours d'une institution communautaire ou d'un État-membre, annuler le texte, celle-ci ayant précisé dans sa jurisprudence que le Conseil doit « *non seulement demander l'avis du Parlement, mais attendre qu'il soit rendu* »⁶⁷, et que « *le Parlement doit être à nouveau consulté par le Conseil si la proposition est modifiée de manière substantielle* »⁶⁸.

Cette procédure s'applique aujourd'hui à des domaines jugés « sensibles », relevant souvent de ce fait de l'unanimité au sein du Conseil, et notamment :

- aux questions fiscales, à la politique industrielle, à la politique agricole et à celle de la concurrence ;
- aux décisions relatives à l'aménagement du territoire ;
- aux principaux aspects et aux choix fondamentaux de la PESC ;
- aux décisions sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La **procédure d'avis conforme** (art. 192 du TCE), créée en 1986 par l'Acte unique européen, soumet la décision du Conseil à l'approbation du Parlement européen, donnant en quelque sorte à ce dernier un droit de veto, puisque son accord est une condition sine qua non de la prise de décision⁶⁹. Les deux institutions ne sont pour autant pas placées en position d'égalité, puisque le Parlement ne peut amender la proposition qui lui est soumise et n'en est pas le co-auteur.

⁶⁷ CJCE, affaire 139/79, 29 octobre 1980, Maïzena GmbH c/Conseil des Communautés européennes, rec. p. 339.

⁶⁸ CJCE, affaire 65/90, 16 juillet 1992, Parlement européen c/Conseil des Communautés européennes, rec. PI-4539.

⁶⁹ Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, p. 91.

Cette procédure est de droit pour :

- la conclusion d'accords internationaux ;
- les élargissements de l'Union ;
- la loi électorale uniforme prévue pour l'élection des membres du Parlement européen⁷⁰ ;
- les règlements concernant les fonds structurels et le fonds de cohésion ;
- la constatation de la violation par un État-membre des droits fondamentaux prévus par l'article 6 du TUE.

La **procédure de coopération** (article 252 du TCE), instituée en 1986 par l'Acte unique européen, pourrait apparaître a posteriori comme une étape dans la procédure d'extension des compétences du Parlement européen, d'autant qu'elle tend à disparaître au profit de la procédure de co-décision et ne s'applique plus désormais qu'à quelques domaines relevant de l'Union économique et monétaire. « *Son originalité réside dans le système de double lecture qui permet au Parlement européen d'influencer directement la nature des actes adoptés, sans remettre en cause le dernier mot du Conseil et le rôle moteur de la Commission*⁷¹ ». En **première lecture**, le Parlement émet un avis sur la proposition de la Commission ; le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête une position commune, transmise au Parlement. En **deuxième lecture**, le Parlement dispose d'un délai de trois mois pour, soit adopter, soit rejeter, soit amender la position commune. S'il rejette la position, le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité. La Commission européenne réexamine alors, avec un délai d'un mois, la proposition sur la base de laquelle le Conseil a arrêté sa position commune et transmet au Conseil une nouvelle proposition qui inclut ou exclut les amendements proposés par le Parlement. **Dans un délai de trois mois**, le Conseil peut adopter (à la majorité qualifiée), amender ou rejeter (à l'unanimité) la proposition examinée.

La **procédure de codécision** (art. 251 du TCE) fait du Parlement européen un co-législateur dans les domaines auxquels elle s'applique, progressivement étendus depuis sa mise en place en 1993 par le traité de Maastricht.⁷² Elle repose en effet sur un principe de parité entre le Conseil et le Parlement européen, **aucun texte ne pouvant être appliqué sans l'accord des deux institutions**. Son organisation prévoit deux lectures par le Conseil et le Parlement, et s'inspire donc largement de celle valant pour la coopération, mais avec deux différences essentielles : l'intervention du Comité de conciliation et **l'impossibilité pour le**

⁷⁰ Non encore adoptée à ce jour : cf. *Rapport public 2007* du CE p. 261.

⁷¹ *Rapport public 2007* du CE p. 261.

⁷² Le traité constitutionnel prévoyait d'inclure vingt-sept compétences d'action supplémentaires dans le champ de la codécision, notamment dans les domaines du marché intérieur, de la gouvernance européenne et l'Union économique et monétaire, de la justice et des affaires intérieures, de la Cour de justice, du budget, des accords commerciaux et de l'agriculture. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, dans le mandat qu'il a confié à la CIG, a décidé l'extension de la procédure de codécision à de nouveaux domaines comme la justice et les affaires intérieures.

Conseil d'imposer son point de vue au Parlement européen, même à l'unanimité.

En cas de désaccord persistant entre Conseil et Parlement européen à l'issue des deux lectures, le Comité de conciliation est convoqué dans un délai de six semaines. Composé à parité de membres du Conseil et du Parlement et assisté par la Commission, le Comité de conciliation dispose de six semaines pour élaborer un projet commun ; **si le Comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte est réputé non adopté** ; s'il l'approuve, celui-ci est soumis au Parlement et au Conseil qui disposent d'une période de six semaines pour l'approuver, à la majorité qualifiée au Conseil, à la majorité absolue des membres au Parlement.

Des réunions techniques tripartites appelées « trilogues » entre représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission se tiennent pendant la première et la deuxième lecture, ainsi qu'avant la réunion du Comité de conciliation, pour aplanir les divergences entre institutions et faciliter la recherche d'un accord, en évitant dans la mesure du possible la réunion du comité. Ce mécanisme informel non prévu par les traités a permis de réduire sensiblement le nombre des cas nécessitant la réunion du Comité de conciliation, ce qui permet de ne pas allonger inutilement, chaque fois que possible, la procédure législative⁷³.

Si, à l'expiration du délai, l'approbation de l'une des deux institutions fait défaut, l'acte est considéré comme non adopté. Mais les cas de rejet définitifs d'un texte sont rares. De manière générale, les dossiers qui font l'objet de la procédure de conciliation sont les plus sensibles du point de vue politique. Toutefois, cela n'est pas toujours le cas : il arrive que des dossiers relativement techniques fassent l'objet de la procédure de conciliation, alors que pour d'autres, un accord est trouvé en première lecture alors même qu'il s'agit de dossiers sensibles du point de vue politique en raison de priorités politiques ou de contraintes de calendrier⁷⁴.

Selon les chiffres de la Commission cités par le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, au 27 juin 2006, et depuis le 1^{er} mai 1999, date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

- 34 % des accords sont intervenus en première lecture ;
- 46 % en deuxième lecture ;
- 20 % seulement après Comité de conciliation, dont 9 % sans débat du fait d'un accord préalable obtenu en réunion informelle ;

11 % seulement des accords ont donc été conclus à la suite d'un débat en Comité de conciliation.

⁷³ *L'Union européenne*, La documentation Française, collection « Les notices », sous la direction de Louis Dubouis, p. 29.

⁷⁴ *Præsidium de la Convention européenne, Note sur les procédures législatives*, Bruxelles, 24 juillet 2002, p. 6, citée par *L'Union européenne*, les notices de La documentation Française, sous la direction de Louis Dubouis, p. 29.

Douze mois en moyenne sont ainsi nécessaires pour l'adoption d'un texte en première lecture, vingt-deux mois en deuxième lecture et vingt-neuf mois au total s'il y a passage en Comité de conciliation.

1.2. Autres procédures législatives

À côté des quatre procédures classiques propres au processus législatif communautaire, il existe d'autres procédures mises en œuvre au sein du Parlement européen dans des domaines d'action spécifiques.

Dans la procédure d'avis au sens de l'article 122 du TCE, la Commission et la Banque centrale européenne (BCE) font des rapports au Conseil sur les progrès des États-membres dans l'accomplissement de leurs obligations pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Après avis du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, décide quels États-membres faisant l'objet d'une dérogation remplissent les conditions nécessaires à l'adoption de la monnaie unique sur la base des critères fixés à l'article 121 § 1, et met fin aux dérogations des États-membres. Dans cette procédure, le Parlement vote en bloc sur ces recommandations et ne peut procéder à aucun amendement⁷⁵.

Des procédures particulières existent également en matière de dialogue social. La Communauté a, en effet, entre autres objectifs, celui de promouvoir le dialogue entre partenaires sociaux, en vue notamment de permettre la conclusion d'accords ou de conventions.

Conformément à l'article 138 du TCE, la Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et présente donc au Parlement les orientations possibles d'une action communautaire après consultation des partenaires sociaux.

Tout document de la Commission ou tout accord conclu par les partenaires sociaux est soumis à la Commission compétente du Parlement européen. Cette dernière présente une proposition de résolution recommandant l'adoption ou le rejet de la demande.

1.3. Les trois étapes de l'examen par le Parlement européen

L'examen d'une proposition de texte au Parlement européen comprend trois étapes : le travail du rapporteur, le travail d'amendements effectué au sein de la Commission parlementaire compétente et le vote en séance plénière.

La Conférence des présidents décide l'organisation des travaux au Parlement. Réunissant, autour du président du Parlement européen, les présidents des groupes politiques, elle décide de la composition, des attributions et des compétences des diverses commissions, de l'ordre du jour des sessions plénières, ainsi que de la programmation législative. L'influence des présidents du Parti populaire européen (PPE) et du Parti socialiste européen (PSE), principaux groupes politiques du Parlement par le nombre de leurs élus, y est prépondérante.

⁷⁵ Cf. Article 77 du règlement du Parlement et articles 121 et 122 du TCE.

La désignation du **rapporteur** qui effectue, au sein de la Commission compétente, le premier travail sur les textes soumis à la procédure de coopération ou de co-décision, constitue un enjeu important. Elle dépend dans une large mesure de l'appartenance à l'un des deux groupes politiques majoritaires, dont sont membres une très grande partie des élus français du Parlement européen, ce qui leur a permis d'être chargés dans la période récente d'un nombre significatif de rapports (1,44 dossier chacun, contre 1,26 par député allemand et 0,92 par député britannique⁷⁶).

L'étape suivante est constituée par l'**examen des amendements par l'une des vingt-deux commissions permanentes** du Parlement, qui, par leur composition, reflètent les équilibres politiques existant au sein de l'ensemble du Parlement européen. Réunies une à deux fois par mois à Bruxelles au cours de séances publiques, elles procèdent, sur proposition du rapporteur, à l'amendement des textes soumis à la procédure de coopération ou de co-décision, avant transmission de ces documents à la session plénière. La Commission européenne assiste aux réunions des commissions et annonce ceux des amendements qu'elle ne reprendra pas, jouant un rôle d'interface avec le Conseil tout au long de la procédure parlementaire. Les amendements que ne reprend pas la Commission doivent être adoptés par le Conseil à l'unanimité pour être retenus. La Commission parlementaire peut interroger Commission européenne et Conseil, et procéder à l'audition d'experts.

Vient ensuite l'**examen en séance plénière**, les sessions plénières se déroulant à Strasbourg douze fois par an. Lors du vote en plénière, le Parlement se prononce à la fois « sur les amendements proposés par la Commission parlementaire, sur les amendements présentés en séance plénière, sur la proposition de la Commission parlementaire, puis sur les amendements au projet de résolution législative, enfin sur le projet de résolution législative ». Le taux de présence française dans l'hémicycle atteint en moyenne 83 % environ.

Si le vote intervient en général à la majorité simple, le rejet définitif d'une proposition est voté à la majorité absolue des membres du Parlement (art. 251 § 2 du TCE), et l'adoption à la majorité des suffrages exprimés (art. 198 § 1 du TCE).

Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État note l'activité déployée par Allemagne, Espagne et Royaume-Uni auprès du Parlement européen. En effet, les gouvernements et les parlements de ces États ont développé d'étroites relations de travail avec leurs eurodéputés, les conviant à des débats et réunions d'information dans leurs capitales respectives. Leurs ministres se déplacent souvent à Strasbourg ou Bruxelles pour présenter leurs conceptions et débattre, notamment devant le PPE et le PSE, tandis que leurs députés européens font un usage important des questions écrites et orales à la Commission ; élus au suffrage uninominal par circonscription, les parlementaires européens britanniques

⁷⁶ Clément Beaune, Thierry Chopin, « À mi-parcours de la législature : audit de l'influence française au sein du Parlement européen », *Questions d'Europe*, n° 44, 6 novembre 2006, cité par le *Rapport public 2007* du CE.

tendent par ailleurs à rendre compte régulièrement à leurs électeurs des travaux du Parlement européen.

Interrogée sur cet aspect lors d'un entretien avec le rapporteur au Parlement européen⁷⁷, Mme Marie-Line Reynaud, députée européen française, notait par contraste la rareté relative des contacts de travail entre représentants français au Parlement européen et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RP) à Bruxelles, les contacts avec la RP se concentrant pour l'essentiel sur les dossiers les plus importants, alors que la RP espagnole, par exemple, entretiendrait avec ses eurodéputés des contacts plus fréquents. Elle soulignait de même le grand professionnalisme des eurodéputés allemands, anglais ou espagnols, souvent d'anciens fonctionnaires européens, qui résident sur place et connaissent parfaitement leurs dossiers. Elle signalait également le système mis en place par les députés européens espagnols du groupe socialiste, dont certains assistants suivent plusieurs commissions parlementaires aux compétences voisines pour plusieurs députés du groupe à la fois.

Le *Rapport annuel 2006* de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) citait un rapport de la Fondation Robert Schuman selon lequel « *les eurodéputés français ont jusqu'ici peiné à se faire entendre dans les débats parlementaires et à peser sur les décisions prises au Parlement européen où leur influence est demeurée structurellement faible* »⁷⁸, ce déficit d'influence étant attribué à trois raisons principales :

- « *La dispersion des eurodéputés français entre les différents groupes politiques et la faiblesse relative de leur représentation parmi les trois groupes principaux : socialiste, chrétien-démocrate et libéral* ;
- *Une présence insuffisante au sein des commissions parlementaires, notamment celles dont l'influence est marquante en matière législative et économique et sociale, dont la Commission de l'emploi et des affaires sociales* ;
- *Une implication insuffisante dans la vie de l'institution parlementaire, souvent liée à un taux de présence à Strasbourg et à Bruxelles inférieur aux eurodéputés britanniques et allemands* »⁷⁹.

Ces constats devraient susciter une interrogation sur leurs raisons profondes.

⁷⁷ Entretien du rapporteur avec Mme Marie-Line Reynaud au Parlement européen, le 6 février 2007.

⁷⁸ Yves Bertoncini et Thierry Chopin : *Le Parlement européen : un défi pour l'influence française*, « Note de la Fondation Robert Schuman » n° 21, avril 2004.

⁷⁹ *Rapport annuel 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales : La dimension européenne des politiques sociales*, p. 97.

2. L'extension au sein du Conseil des décisions prises à la majorité qualifiée

Les traités organisent plusieurs types de votes au sein du Conseil, allant du vote à l'unanimité jusqu'à celui à la majorité simple. Cette diversité selon les matières traduit la recherche d'un équilibre évolutif entre, d'une part, le souci de conserver un pouvoir d'opposition des États dans les domaines de souveraineté les plus sensibles, et, d'autre part, celui d'éviter que les élargissements successifs ne favorisent le risque de paralysie du processus décisionnel.

Depuis 1986 et l'Acte unique européen, toutefois, les réformes institutionnelles successives ont tendu à élargir le champ d'application de la procédure de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil.

Si cette évolution a été concomitante avec l'extension des pouvoirs du Parlement européen, l'étude des modalités de vote au Conseil ne doit pas moins en être dissociée selon Florence Chaltiel, qui souligne que, « *si la procédure de codécision est en principe fondée sur le principe de vote à la majorité qualifiée, la réciproque n'est pas vraie : toute décision adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil n'est pas nécessairement soumise à la procédure de co-décision*⁸⁰ ».

2.1. Les différents types de vote au sein du Conseil et leur champ d'application

Le champ d'application du **vote à l'unanimité** s'est réduit au fil des révisions des traités, mais concerne encore nombre de domaines : l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que, pour toute action de la Communauté pour laquelle il n'existe pas de pouvoirs d'action (ou de base juridique), le recours à l'unanimité s'impose. Lors de la négociation des traités de Maastricht, Amsterdam et Nice, la clause de l'unanimité a été maintenue à la demande de plusieurs États dans des domaines jugés sensibles, tels que fiscalité ou sécurité sociale, culture, ainsi que certaines mesures intéressant la cohésion économique et sociale et l'environnement. Il en va également ainsi, entre autres, des mesures visant à lutter contre les discriminations (art 13 du TCE), de la mise en œuvre du droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales et européennes (art 19), ou pour l'adoption de nouveaux droits liés à la citoyenneté européenne (art 22 du TCE). La règle de l'unanimité continue aussi à s'appliquer pour les décisions d'ordre constitutionnel ou quasi constitutionnel : révision du traité, adhésion de nouveaux États, ressources propres du budget des Communautés⁸¹. Aux termes de l'article 205 du TCE, « *les abstentions des membres présents ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations qui requièrent l'unanimité* ».

⁸⁰ Florence Chaltiel, *Le processus décisionnel dans l'Union européenne*, op. cit., p. 92.

⁸¹ Voir, pour des développements et approfondissements, le livre *Les institutions de l'Union européenne*, Yves Doutriaux et Christian Lequesne, p. 51, 55 et 56, Collection « Réflexe Europe » de La documentation Française, dont ces éléments sont notamment issus.

La décision **à la majorité simple**, méthode la plus intégrée, concerne peu de domaines, pour l'essentiel des questions de procédure, telle l'adoption de son règlement intérieur par le Conseil (art 208 du TCE) ou la fixation des statuts des comités (art 284 du TCE). Si une majorité simple des membres du Conseil se prononce en ce sens, le président est de même tenu d'ouvrir la procédure de vote.

La décision **à la majorité qualifiée** est donc celle qui concerne le plus de domaines, et de loin la plus utilisée. Elle s'applique notamment :

- à la plupart des directives intéressant le marché intérieur, à la coordination des politiques économiques, à la politique monétaire, et notamment la décision de passage à la monnaie unique ;
- à la politique sociale, l'éducation, la santé ;
- à la protection des consommateurs, les réseaux trans-européens, l'environnement, l'aide au développement, la politique des visas ;
- aux nominations du président et des membres de la Commission, du Secrétaire général du Conseil et de son adjoint, des représentants spéciaux de la politique étrangère et de sécurité commune (depuis le traité de Nice) ;
- aux domaines du droit des citoyens de circuler et de séjourner, du contrôle des frontières extérieures, du droit d'asile et des réfugiés (après, il est vrai, définition des règles communes à l'unanimité, ce qui, faute de consensus, n'a souvent pas été le cas⁸²) ;
- à l'immigration, à la coopération judiciaire civile, au commerce des services et aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, aux mesures de cohésion économique et sociale (également depuis Nice).⁸³

Le traité constitutionnel prévoyait notamment d'élargir le champ d'application de la majorité qualifiée à une vingtaine de bases juridiques existantes, que la majorité qualifiée devienne la règle de décision de droit commun pour les nouvelles compétences conférées à l'Union, ainsi qu'une « clause passerelle » (article IV-444) ouvrant la possibilité d'étendre le champ d'application de la majorité qualifiée sans le subordonner à une révision des traités⁸⁴. Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a décidé, dans le mandat confié à la CIG de 2007, une extension de la majorité qualifiée à 51 domaines

⁸² Le traité de Nice a, en principe, fait passer 29 bases juridiques de l'unanimité à la majorité qualifiée ; pour des compléments, notamment sur les aspects historiques relevant des extensions introduites par les traités successifs, cf. le livre *Les institutions de l'Union européenne*, déjà cité, p. 50 à 52.

⁸³ Certains cas spécifiques sont prévus par les traités dans le cadre de la majorité qualifiée : ainsi, le vote du Conseil sur le déficit excessif d'un État-membre se fait sans que soient décomptées les voix de cet État. De même, dans le cadre de la coopération renforcée, les modalités sont modifiées en fonction des États participant à telle ou telle coopération renforcée. Pour un approfondissement de ces cas particuliers, qui n'est pas l'objet de cette présentation synthétique, on pourra se reporter à Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, op. cit.

⁸⁴ Pour des précisions sur les champs considérés, voir le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pp. 269 et 270.

supplémentaires, dont la coopération judiciaire et policière, l'éducation ou la politique économique. Le Royaume-Uni a toutefois obtenu une dérogation sur la coopération judiciaire et policière⁸⁵.

2.2. La redéfinition du mode de calcul de la majorité qualifiée

Depuis le traité de Nice, le nombre de voix attribuée à chaque État-membre a donné lieu à une nouvelle pondération, qui a fait passer l'écart de voix entre le pays le moins peuplé et les pays les plus peuplés, d'une fourchette de 2-10 à une fourchette de 3 à 29. Depuis le 1^{er} janvier 2007 et l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, la répartition des voix au sein du Conseil est la suivante (total : 345) :

- 29 voix chacun : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni ;
- 27 voix : Espagne, Pologne ;
- 14 voix : Roumanie ;
- 13 voix : Pays-Bas ;
- 12 voix chaque : Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque ;
- 10 voix chaque : Autriche, Bulgarie, Suède ;
- 7 voix chaque : Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Slovaquie ;
- 4 voix chaque : Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovénie ;
- 3 voix : Malte.

Aux termes de l'article 205 du TCE, « *les délibérations à la majorité qualifiée sont acquises dès lors qu'un nombre de voix pondéré est atteint* ». Pour être acquises, depuis l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union, **les délibérations du Conseil doivent donc recueillir**, sur un total de 345 voix, **au moins 255 voix**, correspondant à la majorité qualifiée (art 10 de la dernière adaptation du traité, réalisée en vue de l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie), exprimant le vote favorable :

- d'au moins 14 États-membres, lorsqu'elles doivent être prises sur proposition de la Commission ;
- d'au moins 18 États-membres (les deux tiers des États), s'il s'agit d'une décision qui n'est pas prise sur proposition de la Commission (compétences intergouvernementales des deuxième et troisième piliers).

En outre, tout État-membre peut demander que, lors de la prise de décision par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que les États constituant cette majorité représentent au moins 62 % de la population totale de l'Union (clause dite de « vérification démographique »). Si cette décision n'est pas remplie, la décision n'est pas adoptée.

⁸⁵ *Europolitique* n° 3334 du mardi 26 juin 2007, p. 4 et *Toute l'Europe.fr* du 27 juin 2007. L'unanimité reste néanmoins la règle pour la politique étrangère, la sécurité sociale, la fiscalité et la culture.

Ces modalités complexes traduisent la recherche difficile d'un « équilibre entre "petits" et "grands" pays, tout en reconnaissant certaines différences démographiques au sein d'une même catégorie de pays »⁸⁶.

Elles rendent nécessaires des alliances entre pays pour parvenir à un accord sur un texte, ou, à l'inverse, pour réunir une minorité de blocage. Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État souligne à cet égard que « *le chiffre pertinent auquel se réfèrent les négociateurs est celui qui définit la "minorité de blocage"* », soit 91 voix. Il importe donc pour un pays opposé à une proposition d'acte communautaire ou à certaines de ses dispositions, de réunir une minorité de blocage en ralliant à ses positions trois ou quatre États ».

Le projet de traité constitutionnel issu de la CIG de 2004 a prévu une modification du mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil : celle-ci devait réunir au moins 55 % des États-membres représentant 65 % de la population de l'Union.

Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a inclus cette disposition dans le mandat confié à la CIG de 2007. Ce système devrait entrer en vigueur, une fois intervenue la ratification du futur traité, à partir de 2014. Entre 2014 et le 31 mars 2017, un État-membre pourrait toutefois invoquer le compromis de Ioannina, qui permet à un groupe d'États proches de la minorité de blocage, sans l'atteindre, de demander le réexamen d'une décision adoptée à la majorité qualifiée au Conseil. En l'espèce, l'État-membre pourra demander que les règles de vote définies à Nice s'appliquent pour l'adoption du texte considéré.

2.3. Examen par le Conseil et étapes de la réduction progressive des différends

Le terme « Conseil » désigne, dans le langage courant, à la fois le Conseil au sens propre (Conseil européen et Conseil des ministres), en tant qu'entité politique et juridique, et le secrétariat général du Conseil, administration qui assiste l'institution dans l'exercice de ses missions et joue de ce fait un rôle d'appui important pour la présidence semestrielle du Conseil. Il est dirigé par un secrétaire général, qui est depuis le traité d'Amsterdam le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assisté d'un secrétaire général adjoint chargé de la gestion du secrétariat général. L'un et l'autre participent aux sessions de la formation « Affaires générales et relations extérieures » du Conseil et sont assis à la table lors des réunions du Conseil européen.

⁸⁶ Cf. Yves Doutriaux et Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, op. cit., p. 55.

Le service juridique du Conseil veille au respect de la légalité dans la procédure d'examen des propositions d'actes dont le Conseil est saisi pour examen. Les membres du service juridique assistent de ce fait à toutes les réunions et de ses instances préparatoires, répondant aux questions juridiques qui leur sont posées, attirant l'attention sur les difficultés juridiques éventuels et proposant des solutions. Il peut notamment être consulté sur le problème de la « base juridique » - l'article du traité qui donne au Conseil la compétence pour agir - qui détermine les modalités de vote⁸⁷.

Le processus d'examen d'une proposition de la Commission (ou d'un État dans les domaines des deuxième ou troisième piliers, ou du haut représentant dans le domaine de la PESC), comporte une phase administrative, puis une phase politique, cet enchaînement visant à réduire progressivement les différents.

La première étape de la phase administrative est constituée par le **passage en groupe de travail**, qui s'attache à un premier dégrossissement technique des textes. Chaque jour se tiennent à Bruxelles les réunions de dizaines de groupes de travail auxquelles participent des délégations des États-membres, composées de conseillers des représentations permanentes et/ou de représentants des administrations centrales des ministères. Ces groupes sont présidés par un représentant de la présidence, qui fixe l'ordre du jour, assisté par le secrétariat général du Conseil, qui lui apporte son aide dans la recherche de solutions de compromis et établit au terme de la réunion le relevé des positions des différentes parties prenantes. La direction générale compétente de la Commission participe aussi à la réunion et à la recherche des compromis⁸⁸.

Les positions de négociations des délégations françaises au sein de ces groupes de travail ont été auparavant, cela a déjà été évoqué en *infra*, arrêtées par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Pour y parvenir, les propositions de la Commission ont été, au cours des mois précédents, transmises par le SGAE aux différents ministères concernés, ceux-ci étant censés lui renvoyer leurs observations écrites. Une réunion de coordination a ensuite été organisée à Paris par le SGAE (environ 600 réunions de coordination de ce type s'y tiennent chaque année), le chef de secteur compétent du SGAE, qui préside la réunion de coordination, s'efforçant de dégager les positions de compromis entre ministères pouvant donner naissance à la position du gouvernement français. Le plus souvent, un compromis est trouvé et, une fois validé par l'un des trois secrétaires généraux adjoints ou par le conseiller juridique, expédié comme instruction à la représentation permanente, les désaccords sur les sujets les plus importants et/ou les plus politiques étant arbitrés par le Premier ministre ou par son cabinet.

⁸⁷ On pourra se reporter, pour approfondir cet aspect, au livre *Les institutions de l'Union européenne*, déjà cité, pp. 44 et 45.

⁸⁸ Pour une description plus détaillée de cet aspect, on se reportera au livre *Les institutions de l'Union européenne*, déjà cité, pp. 137 à 139.

Le Conseil est doté d'un **Comité des représentants permanents (COREPER)**, qui constitue la deuxième étape de cette phase administrative de réduction des différents. Les points pour lesquels un accord n'a pu être trouvé au niveau du groupe de travail lui sont régulièrement renvoyés, et il est quoi qu'il en soit systématiquement saisi avant que le texte ne soit inscrit pour adoption à l'ordre du jour du Conseil des ministres compétent.

Le COREPER, instance essentielle des compromis, est le lieu où représentants permanents et représentants permanents adjoints, fonctionnaires en général très expérimentés, s'efforcent de convaincre les autres délégations de la pertinence des positions de leurs pays, mais aussi de convaincre leur capitale de la nécessité de faire évoluer celles-ci, en fonction de l'équilibre des négociations.

La représentation permanente française à Bruxelles entretient à cette fin des échanges constants avec tous les acteurs de la vie bruxelloise, et notamment avec les cabinets des commissaires, ainsi qu'avec leurs homologues des délégations des autres États-membres⁸⁹.

Existant depuis 1957, le COREPER comprend deux formations distinctes :

- le COREPER I, composé des représentants permanents adjoints, traite les dossiers les plus techniques ;
- le COREPER II, qui rassemble les représentants permanents, prépare en particulier les dossiers du Conseil réuni en formation « affaires générales et relations extérieures » ; il est également compétent pour le Conseil dans ses formations « affaires économiques et financières » et « justice et affaires intérieures ».

Un **Comité spécial agricole** se réunit par ailleurs pour les questions relatives à l'agriculture⁹⁰.

Les points qui recueillent un accord au sein du COREPER (de l'ordre de 70 %) sont inscrits au point A de l'ordre du jour du Conseil, qui les avalise en début de séance, en principe sans discussion des ministres, sauf demande express formulée par le représentant de l'État-membre lors du COREPER de préparation ; les autres, environ 30 % des questions, inscrites au point B, sont donc seules soumises à la discussion des ministres.

Le **Conseil, composé des ministres de l'Union européenne**, réserve donc ses ordres du jour aux points de désaccords. Le représentant permanent y siège aux côtés du ministre et, si celui-ci est absent, est seul habilité à s'exprimer en son nom.

Cette procédure de négociation par étapes successives, particulièrement efficace, appelle donc, dans une Union où le recours à la majorité qualifiée occupe une place croissante, une présence permanente et une stratégie constante de recherche d'alliance, tout au long de la négociation.

⁸⁹ Cf. *Les institutions de l'Union européenne*, déjà cité, pp. 153 à 160.

⁹⁰ Les COREPER I et II se réunissent toutes les semaines, en général le mercredi et le jeudi ; le Comité spécial agricole se réunit pratiquement une fois par semaine.

Le dossier peut être traité lors du **Conseil européen** suivant au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, si le Conseil ne parvient pas à un compromis sur une question importante. L'usage veut alors que les conclusions du Conseil européen, instance des ultimes compromis, ne soient pas contestées, et constituent donc des documents de référence pour la Commission et pour le Conseil, même si les décisions de mise en œuvre de ces compromis sont formellement prises par le Conseil réuni au niveau des ministres.

3. Le rôle du Parlement français dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution

La construction européenne exerce, à partir de la signature de l'« Acte unique européen », en 1986, une influence croissante sur le droit de chacun des États-membres. Cela se traduit par le transfert au niveau européen du pouvoir de décision dans des matières relevant en France du domaine de la loi. Nombre de textes (règlements et directives, notamment) sont directement négociés par le gouvernement quand leur contenu pourrait relever de la compétence du législateur selon le droit français. Un renforcement du suivi par le Parlement français de la législation communautaire s'avérait de ce fait indispensable.

La délégation, qui avait été créée en 1979, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, pour répondre à l'élection des députés européens au suffrage universel direct, a donc vu progressivement ses compétences renforcées. Outre la mission originelle d'informer les parlementaires des deux assemblées législatives sur les travaux de l'Union, notamment à travers la publication de rapports d'informations, les deux délégations exercent aussi depuis 1992 dans leur assemblée respective une fonction de contrôle, en amont de la législation communautaire, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

En vertu de cet article constitutionnel, le gouvernement soumet obligatoirement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative, chacune des deux assemblées pouvant voter des résolutions sur les textes qui lui sont ainsi soumis.

Le Parlement a ainsi reçu, en 2004, en vue du vote d'éventuelles résolutions, près de 310 propositions d'actes des premier et troisième pilier de l'Union et une vingtaine de propositions du domaine de la politique étrangère et de la sécurité commune, la quasi-totalité d'entre elles ayant au préalable été identifiées par le Conseil d'État comme comportant des dispositions qui, en droit national, auraient relevé du domaine de la loi⁹¹.

⁹¹ Chiffre cité dans l'article de Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *in* la revue *Pouvoirs*, n° 114, 2005.

Le gouvernement peut par ailleurs soumettre aux assemblées « *les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous les documents émanant d'une institution de l'Union européenne* », ces textes, bien que ne comportant pas de dispositions de nature législative, pouvant être jugés par leur contenu comme susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Chacune des deux assemblées législatives peut aussi voter des résolutions sur ces textes.

Pour permettre la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution, une circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 garantit à l'Assemblée nationale et au Sénat un délai d'un mois⁹² pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet de texte relevant de cet article. Lorsque cette volonté s'est manifestée par le dépôt par un ou plusieurs parlementaires d'une proposition de résolution portant sur le texte européen en cause, et que son examen par les organes compétents de l'Assemblée nationale ou du Sénat est prévu, le gouvernement doit, dans la mesure du possible, s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon communautaire, de manière à ce que la résolution adoptée par l'une ou l'autre des deux assemblées puisse être prise en compte (mécanisme dit de la « réserve d'examen parlementaire »).

Le gouvernement peut souhaiter pour un texte ne pas avoir à retarder l'adoption par la Communauté du texte en cause, notamment en raison de l'urgence de son adoption. Il est alors amené à se tourner vers les délégations pour l'Union européenne afin de leur demander de « *lever la réserve d'examen parlementaire* », pour lui permettre de donner son accord à un texte communautaire sans que le délai normal d'un mois soit écoulé⁹³.

Pour les textes jugés d'importance mineure ou ne soulevant pas de difficulté particulière, une fiche d'information est adressée aux membres de la délégation une semaine avant la réunion au cours de laquelle ils sont considérés comme approuvés, sauf opposition d'un membre de la délégation.

Les autres textes inscrits font l'objet d'une présentation orale du président de la délégation ou d'un rapporteur qui expose le contenu et les motifs du projet d'acte européen. Les fiches d'instruction de ces documents sont publiées dans le cadre de rapports d'information sur les textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Les résolutions de l'Assemblée nationale sur les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne - à la différence de l'adoption de conclusion qui n'engagent que la délégation - expriment la position de l'Assemblée nationale toute entière. Aussi, les propositions de résolution adoptées par la délégation sont renvoyés à l'examen de l'une des six commissions permanentes, chargée de se prononcer dans les délais d'un mois suivant la saisine. Ces résolutions, adoptées par l'Assemblée et publiées au Journal officiel, ont une portée politique : si elles ne lient pas

⁹² Ce délai d'un mois s'insère dans le délai de six semaines prévu par le protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au traité d'Amsterdam au cours duquel le Conseil de l'Union, saisi d'une proposition législative de la Commission, ne peut adopter une position commune, ni prendre de position.

⁹³ Présentation de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le site du Sénat, avril 2007.

juridiquement le gouvernement, celui-ci doit en tenir compte lors d'une négociation communautaire⁹⁴.

Cette procédure permet aux parlementaires français :

- de prendre connaissance, dès leur origine, de tous les projets de textes européens de nature à influer sur la législation française, et de les analyser ;
- de procéder à un tri pour distinguer ceux qui ont une réelle importance juridique ou politique et en ce cas, les analyser en profondeur, dialoguer à leur sujet avec le gouvernement et d'y faire connaître le sentiment de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Elle répond ainsi à un triple objectif :

- d'information en permettant de faire connaître les projets de textes européens au moment même où le législateur européen (Parlement européen et Conseil) en prend connaissance, non seulement aux parlementaires français, mais aussi aux groupes d'intérêt et aux citoyens ;
- de débat politique, la procédure devant permettre un débat public au cours duquel les différents groupes parlementaires peuvent s'exprimer et des propositions ou conclusions être formulées ;
- d'influence : permettre au Parlement d'influer sur les positions que prendra le gouvernement dans l'élaboration de la législation européenne au sein du Conseil de l'Union⁹⁵.

4. Principes de subsidiarité et de proportionnalité

Le principe de subsidiarité est partie intégrante du droit primaire de l'UE depuis son introduction dans le traité de Maastricht (1992). Ce principe devrait empêcher - dans un rapport d'équilibre conscient avec le programme ambitieux de marché intérieur - que le droit communautaire ne se substitue plus que de besoin aux compétences nationales.

Dans ce contexte, la nécessité de garanties de procédure pour parvenir à une application équilibrée de ce principe s'est imposée, dont, notamment, le renforcement du rôle des parlements nationaux pour le contrôle de l'application du principe de subsidiarité. Ces positions ont été intégrées au traité d'Amsterdam (1997), lequel a permis d'ancrer dans le droit primaire européen le Protocole sur le rôle des parlements nationaux et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

⁹⁴ *L'Assemblée nationale et l'Europe : la délégation pour l'Union européenne*, rapport d'information de l'Assemblée nationale (2003).

⁹⁵ *L'Union européenne au Sénat : sur une meilleure implication de l'ensemble des sénateurs dans l'examen des questions européennes*, rapport présenté par M. Jean Bizet au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (mai 2006).

Visé à l'article 2 du TUE, le principe de subsidiarité est défini à l'article 5 du TCE dans les termes suivants : « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de ses compétences exclusives, la Communauté n'intervient, conformément au **principe de subsidiarité**, que si et dans la mesure où les objectifs de l'Union européenne ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États-membres, et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

Le texte précise par ailleurs que « l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité », définissant ainsi un principe de **proportionnalité**.

Le rôle des parlements nationaux en la matière a été renforcé dans le cadre de deux protocoles, qui prévoient notamment de façon explicite un contrôle juridique du respect du principe de subsidiarité.

Subsidiarité, proportionnalité et amélioration de l'environnement réglementaire sont étroitement liées. Le sénateur Hubert Haenel estime que « *certes, on peut donner vie au principe de proportionnalité indépendamment du principe de subsidiarité ; c'est le cas, par exemple, pour les compétences exclusives de l'Union où, en vertu des traités, la proportionnalité s'applique tandis que la subsidiarité ne s'applique pas. En revanche, dès lors que l'on exclut ce qui peut résulter du principe de proportionnalité, il n'y a quasiment plus de place réelle pour la subsidiarité. La démonstration en a d'abord été faite par le président du Parlement finlandais qui, exemples à l'appui, a montré qu'il était rare de trouver des cas où l'objectif visé par une directive n'était pas légitime, mais qu'il était par contre fréquent d'être en présence d'une directive beaucoup plus détaillée, plus large et plus envahissante qu'il n'est nécessaire pour atteindre cet objectif. Et le président de la Cour de justice a confirmé cette appréciation en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour. Il a ainsi expliqué que la Cour avait estimé que le principe de subsidiarité pouvait s'appliquer au marché intérieur et que, de ce fait, l'on pouvait contester les mesures d'harmonisation en faisant valoir que les traités n'avaient pas donné un chèque en blanc au législateur pour harmoniser ; mais que la Cour appréciait alors ces mesures d'harmonisation au regard du principe de proportionnalité, ne laissant dès lors plus guère de place pour la subsidiarité.* » Cette démonstration rejoint très exactement les propos qu'ont tenus MM. Philippe Léger et Jean-Pierre Puissochet : « *l'évocation de la subsidiarité entraîne un contrôle de la base juridique et un examen au regard de la proportionnalité. Mais si l'on exclut la proportionnalité, on vide quasiment de sa substance le principe de subsidiarité. Nous en avons nous-mêmes fait plusieurs fois l'expérience lors de l'examen de propositions de directives ou de règlements* »⁹⁶.

⁹⁶ *Actualités de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*, n° 115 du 6 au 22 février 2006, compte rendu de l'audition de MM. Philippe Léger et Jean-Pierre Puissochet par la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Le principe de subsidiarité, qui concerne les compétences partagées entre Communauté et États-membres, est donc en quelque sorte à « double tranchant »⁹⁷ : si les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens, les autorités plus lointaines sont légitimes à chaque fois qu'elles démontrent, au regard de l'objectif de l'Union visé, une efficacité supérieure.

Par ailleurs, rien n'est dit, en l'absence d'un contrôle préalable, de l'autorité qui doit en dégager la portée, et les instances formant le triangle institutionnel ne sont pas nécessairement enclines à invoquer ce principe. La contribution de MM. Michel Barnier et Antonio Vitorino à la Convention européenne à propos du droit d'initiative de la Commission, faisait ainsi observer que les États-membres se prononcent sur le respect du principe de subsidiarité dans le cadre de l'examen au fond : certains États vont alors être tentés d'invoquer le non-respect de la subsidiarité car ils sont défavorables au contenu de la proposition de la Commission, tandis que d'autres vont au contraire ne pas l'invoquer, alors même qu'un problème peut se poser au regard de la subsidiarité, car ils sont favorables à la proposition sur le fond⁹⁸.

Les conditions d'emploi du principe ont toutefois été clarifiées par un accord interinstitutionnel conclu entre Parlement européen, Conseil et Commission le 25 octobre 1993. Ce texte prévoit que Parlement, Conseil et Commission vérifient, dans le cadre de leurs procédures internes, la conformité de toute action envisagée aux dispositions relatives à la subsidiarité, tant quant au choix des instruments juridiques qu'au contenu de la proposition. L'exposé des motifs de toute proposition de la Commission doit ainsi comporter une justification au regard de la subsidiarité, et il en va de même pour tout amendement au texte de la Commission émanant du Parlement ou du Conseil, dès lors qu'il entraîne une modification du champ d'intervention communautaire. Les règles ainsi dégagées ont été codifiées par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnant le traité d'Amsterdam⁹⁹.

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), à laquelle il revient de dire le droit et de sanctionner éventuellement les excès commis par les organes politiques de la Communauté dotés du pouvoir de décision, avait indiqué, dans sa communication présentée en décembre 1990, à la Conférence de révision des traités, qu'elle ne censurerait, dans le cas du principe de subsidiarité, que l'erreur manifeste d'appréciation¹⁰⁰. Tel est bien le cas, et si, pour la Cour de justice, le principe de subsidiarité est justiciable, la jurisprudence, peu développée, n'en est qu'à ses débuts ; la Cour vérifie si le législateur communautaire a motivé, même de façon implicite, ses actes sous l'angle de la subsidiarité ; le contrôle matériel de la CJCE est très réduit et se confond largement avec le contrôle de la base juridique.

⁹⁷ Cf. Florence Chaltiel : *Le processus de décision européenne*, op. cit., p. 160.

⁹⁸ Contribution de MM. Barnier et Vitorino à la Convention européenne sur le droit d'initiative de la Commission (CONV230/02).

⁹⁹ Sous la direction de Louis Dubouis, *L'Union européenne*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁰ Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La documentation Française, 2^{ème} édition (2002).

En effet, le Conseil européen de Bruxelles de juin 2006 a décidé que le Président de la Commission européenne adresserait directement aux parlements nationaux, à compter du 1^{er} septembre 2006, l'ensemble de ses propositions de texte afin de leur permettre de se prononcer sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le prévoyait le projet de traité constitutionnel¹⁰¹.

Cette transmission directe est devenue effective au 1^{er} septembre 2006, et, en six mois, la Délégation pour l'Union européenne (DUE) du Sénat avait ainsi reçu 430 documents transmis directement par la Commission. La délégation du Sénat en a dressé un premier bilan sur six mois : sur les 80 textes reçus entre le 26 septembre 2006 et le 14 février 2007, 90 % ne paraissaient pas susceptibles d'appeler des observations de la part de la DUE, soit parce qu'ils étaient dépourvus de valeur normative, soit parce qu'ils ne soulevaient par nature aucun problème de subsidiarité. Seule une faible proportion des textes semblait susceptible de justifier des observations de la part de la délégation, la Commission s'étant engagée à y répondre. Quant aux réponses adressées par la Commission aux observations de la délégation précédemment effectuées, la délégation relevait que la Commission respectait ses engagements en adressant le plus souvent des réponses, qui peuvent parfois appeler des demandes de précision de la part de la délégation¹⁰².

De plus, selon le mot de M. Jean-Louis Quermonne, « *le traité de Maastricht n'abroge pas (ce faisant) l'article 308 (...) qui institue une subsidiarité positive* », en disposant que « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées* »¹⁰³, ce qui a favorisé le développement des politiques communes. L'accent s'est ainsi déplacé en matière de contrôle, depuis les années 1990, de la subsidiarité vers la proportionnalité, ces deux principes étant par ailleurs pour une part intégrés dans la problématique constituée par la démarche « Mieux légiférer ».

Le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 a décidé, dans le cadre du mandat qu'il a confié à la CIG, un renforcement du rôle des parlements nationaux par rapport à ce que prévoyaient les dispositions prévues lors de la Conférence intergouvernementale de 2004 : le délai accordé aux parlements nationaux pour examiner les projets d'actes législatifs et donner un avis motivé sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité passera ainsi de

¹⁰¹ Le traité constitutionnel non ratifié renforçait l'application des principes de subsidiarité en prévoyant qu'un parlement national avait dorénavant la possibilité d'examiner si les propositions de la Commission respectaient ce principe.

¹⁰² Compte-rendu de la réunion de la délégation du Sénat pour l'Union européenne du mardi 13 mars 2007.

¹⁰³ Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 70.

six à huit semaines. Un mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité sera par ailleurs instauré.¹⁰⁴

E - LES PRINCIPAUX TYPES DE NORMES

Les juristes distinguent traditionnellement le droit communautaire originaire, constitué par les traités, d'une part, et le droit de l'Union européenne dérivé (règlements, directives, décisions individuelles, recommandations, avis pour le droit communautaire ; décision-cadre et décision pour la coopération policière et judiciaire pénale pour le droit de l'Union européenne), d'autre part.

S'y ajoutent des sources secondaires du droit communautaire (actes atypiques, actes innommés, droit « complémentaire », droit communautaire issu des accords externes), ainsi que des sources non écrites (jurisprudence et principes généraux du droit communautaire).

Les développements suivants reprennent cette classification, en renvoyant pour partie, quant aux sources secondaires, brièvement évoquées, à des ouvrages d'approfondissement juridique.

1. Le droit originaire

Le droit de l'Union européenne originaire est constitué par les traités qui ont marqué les étapes de la construction européenne, du traité de Paris de 1951 (Communauté européenne du charbon et de l'acier, CECA), au traité de Nice de 2001.

Figurent dans cette liste, outre les deux précédemment cités :

- les traités de Rome du 25 mars 1957 (Communauté économique européenne, CEE et Communauté européenne de l'énergie atomique, CEEA) ;
- le traité de Bruxelles fusionnant les exécutifs de 1965 ;
- les accords « budgétaires » de 1970 et de 1975 ;
- les traités d'adhésion successifs (1972, 1979, 1985, 1994) ;

¹⁰⁴ Conclusions de la présidence au Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007, annexe 1, p. 17 : « *si un projet d'acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission le réexaminera et pourra ensuite décider de la maintenir, de le modifier ou de le retirer. Si elle choisit de le maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que le projet est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être transmis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure législative. Cela déclenchera une procédure spécifique :*

- *avant d'achever la première lecture dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le législateur (le Conseil et le Parlement) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que l'avis motivé de la Commission ;*
- *si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des voix exprimées au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi (Le protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité sera modifié en conséquence). »*

- l'Acte unique européen des 17 et 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} Juillet 1987 ;
- le traité de Maastricht du 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 ;
- le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Outre les modifications globales des traités originaires, diverses révisions ont porté sur des domaines restreints, tels :

- le traité de fusion du 8 avril 1965 instituant un Conseil et une Commission unique pour les trois Communautés (CECA, CEE et CEEA), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1967 ;
- l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée ;
- la décision du 21 avril 1970 relative aux ressources propres, prise sur la base de l'article 201 CEE.

Les dispositions liminaires placées en tête des traités, définissant les objectifs assignés aux Communautés, les politiques et les actions communes que les institutions devront mener pour les atteindre, doivent se voir reconnaître un « *caractère fondamental ; comme tels, (elles) commandent impérativement l'interprétation de l'ensemble des traités* »¹⁰⁵.

La CJCE, à laquelle il appartient d'appliquer et de faire respecter l'ensemble des traités, s'est aussi progressivement inspirée des principes généraux communs aux États-membres, ou tels qu'ils se manifestent à travers des traités européens extérieurs à l'ordre communautaire. Les signataires du traité de Maastricht ont confirmé cette démarche dans le second alinéa de l'article F (aujourd'hui art 6 du TUE), selon lequel « *L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États-membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ».¹⁰⁶

Une référence à la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961, et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 a été par ailleurs insérée dans le préambule du TUE par le traité d'Amsterdam. Il n'en a en revanche pas été de même dans le cadre du traité de Nice pour la Charte des droits fondamentaux, proclamée le 7 décembre 2000 par le Parlement, le Conseil et la Commission, qui constituait le préambule du projet de traité constitutionnel.

¹⁰⁵ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Armand Colin, p. 136, cité par *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰⁶ J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, pp. 56 et 57.

M. Jean-Louis Quermonne, dans *Le système politique de l'Union européenne*, signale par ailleurs l'incidence de l'introduction dans l'article 6 du TUE, par le traité d'Amsterdam, d'un alinéa premier, « *amorce d'un Bill of rights condensé de l'Union* », aux termes duquel « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États-membres* ». L'article 7 du TUE assortit en effet ces principes d'un système de sanctions visant à les rendre effectifs : d'une part, leur respect conditionne désormais officiellement l'adhésion de tout nouvel État à l'Union ; d'autre part, le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des membres ou de la Commission, et après avis conforme du Parlement européen, pourra constater leur violation grave et persistante par un État-membre et, après cette constatation, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra, sans tenir compte du vote de l'État-membre en question, décider de suspendre à son détriment certains droits découlant des traités, notamment le droit de vote de son représentant au Conseil. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après consultation du Parlement européen, pourra également, dans les limites des compétences dévolues à la Communauté, prendre les mesures nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Enfin, un alinéa supplémentaire à l'article 7 ajouté par le traité de Nice institue un système d'alerte rapide, sur proposition motivée d'un tiers des États-membres, du Parlement européen ou de la Commission, qui permet au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave par un État-membre des principes énoncés à l'article 6 et de lui adresser les recommandations appropriées¹⁰⁷.

2. Le droit communautaire dérivé : règlements, directives, décisions individuelles

Le droit dérivé constitue la source principale du droit communautaire. L'article 249 du TCE en établit une nomenclature officielle en déclarant que « *Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Parlement européen, conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis* ». Ces instruments ainsi que leur portée juridique sont décrits brièvement ci-après, en renvoyant sur tel ou tel aspect, si nécessaire, à des manuels d'approfondissement spécialisés.

Si les traités priment sur le droit communautaire dérivé, et si les accords internationaux susceptibles d'être conclus par les institutions peuvent faire l'objet d'un contrôle préventif par la Cour de justice de leur compatibilité avec les dispositions des traités (art. 300 § du TCE)¹⁰⁸, il n'existe pas en revanche, entre les règlements et directives visés à l'art. 189, de hiérarchie des normes s'apparentant à la distinction établie, en France, entre loi et règlement. De ce fait,

¹⁰⁷ J.-L. Quermonne, *Les institutions de l'Union européenne*, op. cit., p. 57.

¹⁰⁸ L'avis négatif rendu par la CJCE en cas de « contrariété irrémédiable » n'est surmontable qu'après révision des traités (cf. *L'Union européenne*, sous la dir. de L. Dubouis, p. 33).

le Parlement peut être appelé à délibérer de questions techniques de faible portée, ayant trait par exemple à la taille d'un essieu de camion, alors que des questions politiques majeures relèvent de la compétence intergouvernementale.

« *Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État-membre* » (art. 249 du TCE), sans que soit nécessaire aucune mesure de transposition dans la législation nationale. Il se suffit généralement à lui-même, mais il peut arriver que sa bonne application demande des mesures complémentaires prises par les États-membres dans leur législation interne, cette intervention exceptionnelle n'étant toutefois autorisée que « dans la mesure nécessaire à l'exécution des règlements »¹⁰⁹. Le règlement possède un effet direct, c'est à dire qu'il crée des droits, et ce, aussi bien en faveur des particuliers entre eux (effet direct horizontal) qu'en faveur des particuliers envers l'État-membre (effet direct vertical ascendant) ou en faveur de l'État-membre à l'encontre des particuliers (effet direct vertical descendant). Outre les règlements de base arrêtés par le Conseil sur proposition de la Commission, après avis, en coopération ou en codécision avec le Parlement européen, existent des règlements d'exécution adoptés par la Commission sur habilitation du Conseil en vertu de l'article 211 du traité. Le règlement entre en vigueur « à la date qu'il fixe ou, à défaut, vingt jours après sa publication au journal officiel des Communautés européennes » (art. 254 du TCE)¹¹⁰.

« *La directive lie tout État-membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* » (art. 249 du TCE). La directive doit donc être obligatoirement introduite dans le droit national dans les délais impartis par le biais de mesures nationales de transposition, et l'État-membre qui n'aurait pas adopté les mesures de réception d'une directive communautaire pourra faire l'objet d'une procédure de manquement (art. 226 du TCE). Les directives n'ont pas, en principe, d'effet direct ; toutefois, la CJCE, tout en maintenant le principe de leur absence d'effet direct, a reconnu à certaines dispositions de certaines directives, sous certaines conditions, le caractère de dispositions d'effet direct¹¹¹. Cet effet direct est alors plus limité que celui reconnu au règlement : ces dispositions de directives ne créent en effet de droit qu'en faveur des particuliers envers l'État-membre (effet vertical ascendant), mais pas en faveur des particuliers entre eux ni en faveur de l'État-membre à l'encontre des particuliers. Les directives adressées à tous les États-membres sont obligatoirement publiées au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) et entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication (Art. 254 du TCE). Les autres directives sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet à la date qu'elles fixent.

¹⁰⁹ CJCE, Norddeutsches Vieh und Fleischkontor, 11 février 1971, aff.39/70, Rec. p. 70.

¹¹⁰ Pour des éléments complémentaires, notamment jurisprudentiels, on pourra se reporter à Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, Collection « Réflexe Europe », La documentation Française, pp. 17 et 18.

¹¹¹ CJCE, SACE, 17 décembre 1970, aff. 33/70, Rec. P. 1213, cité par Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, *op. cit.*, p. 19.

La **décision** est un acte administratif individuel qui peut s'adresser à un État-membre, une entreprise ou un particulier. Elle est « *obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne* » (art 189 du TCE), auxquels elle peut octroyer une autorisation (par exemple, autorisation donnée à un État de recourir à des mesures de sauvegarde, art. 110 § 3 du TCE) ou imposer une obligation (telle la décision adressée à une entreprise pour violation des règles de concurrence, lui imposant une amende). La décision ne demande aucune mesure nationale de réception et est d'effet direct. Les décisions adoptées conformément à la procédure visée à l'article 251 (procédure de codécision) sont publiées au JOCE et entrent en vigueur à la date qu'elles fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication (Art. 254 du TCE). Pour les autres décisions, la publication n'est pas requise, elles sont seulement notifiées à leurs destinataires et prennent effet par leur notification (art 254 du TCE). Certaines décisions sont toutefois publiées, conformément au traité, telles par exemple les décisions de la Commission en matière de concurrence en vertu de l'article 81 § 2 du TCE¹¹².

« *Les recommandations et avis ne lient pas* », en vertu de l'article 249 du TCE, et sont donc dépourvues d'effet obligatoire ou contraignant. La recommandation est une invite à l'adoption par les États-membres d'un comportement ou d'une ligne de conduite. L'avis constitue le plus souvent une prise de position sollicitée par un tiers. La Commission est habilitée en vertu de l'article 211, deuxième tiret, du TCE, à formuler « *des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire* ». Beaucoup de recommandations s'adressent également, au-delà des seuls États-membres, aux partenaires sociaux et aux citoyens.

3. Sources « secondaires » et sources non écrites

3.1. Actes atypiques et innommés

Des actes que l'on peut qualifier d'atypiques ou d'innommés, car ils ne sont pas prévus par les traités, sont apparus au fil de la pratique communautaire.

Les **actes atypiques** constituent une catégorie d'actes « *à propos desquels les traités usent de dénominations classiques sans pour autant les soumettre au régime d'édition normalement applicable* »¹¹³ ; entrent notamment dans cette catégorie certains actes internes concernant l'organisation et le fonctionnement des institutions, tels les règlements intérieurs des institutions¹¹⁴.

¹¹² Pour des compléments jurisprudentiels, voir Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, *op. cit.*, p. 20.

¹¹³ *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, *op.cit.*, p. 35.

¹¹⁴ CJCE, 23 février 1988, Royaume-Uni c/Conseil, 68/8-, par lequel la Cour a annulé une directive du Conseil violant son propre règlement intérieur, cité in *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, p. 35.

Les **actes innommés** ne sont pas prévus par les traités, mais « *le juge considère qu'une institution peut prédefinir les conditions d'exercice de ses pouvoirs d'appréciation au moyen d'actes innommés ou atypiques, sous réserve que ceux-ci ne s'écartent pas des normes du traité* »¹¹⁵, telles par exemple les communications de la Commission définissant les critères à la lumière desquels elle apprécie la compatibilité d'aides publiques avec les règles de concurrence¹¹⁶.

Les **actes interinstitutionnels** sont par ailleurs constitués par les accords par lesquels les institutions s'engagent réciproquement à respecter certains points de procédure ou de fond, une déclaration annexée au traité de Nice reconnaissant au Parlement, au Conseil et à la Commission la faculté de conclure des accords tendant à faciliter l'application des dispositions du traité sans pouvoir ni modifier ni compléter celles-ci.

Des **actes *sui generis*** peuvent par ailleurs produire, dans certaines conditions, des effets de droit. C'est par exemple par une décision non qualifiée que le Conseil fixe la liste des produits relevant du matériel de guerre, ou détermine les conditions d'application du traité aux départements français d'Outre-mer.

Le Conseil d'État signalait, dans son *Rapport public de 2003*, intitulé *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, les difficultés que pouvait soulever, pour les collectivités territoriales censées les appliquer, « *la multitude des instruments juridiques communautaires* ».

3.2. *Le droit complémentaire*¹¹⁷

Certaines dispositions des traités prévoient, pour leur application, la conclusion de **conventions communautaires** entre États-membres, telles celles conclues en vertu de l'article 293 TCE concernant la compétence judiciaire en matière civile et commerciale, du 27 septembre 1968. Des conventions non expressément prévues par les traités, mais visant à rendre plus aisée l'exécution de ceux-ci, peuvent aussi être conclues par les États-membres (par exemple, l'accord de Luxembourg du 15 décembre 1989 en matière de brevets communautaires). Ces conventions communautaires, à l'élaboration desquelles les institutions sont associées, font partie intégrante de l'acquis communautaire.

Les **décisions et accords des représentants de gouvernement des États-membres** au sein du Conseil manifestent « *l'exercice en commun par les États (...) de leurs compétences retenues* »¹¹⁸. Les décisions de ce type, parfois envisagées par les traités, peuvent notamment être adoptées pour procéder à la nomination des membres de certains organes. L'autorité du droit complémentaire est variable. Son intervention dans la sphère des compétences communautaires

¹¹⁵ *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, *op.cit.*, p. 35.

¹¹⁶ TPI, 30 avril 1998, Cityflyer Express c/Commission, T-16/96, cité in *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, *op.cit.*, p. 35.

¹¹⁷ Pour des compléments, notamment jurisprudentiels, sur ce point, on se reportera à *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, pp. 35 à 36, dont ces éléments constituent la synthèse.

¹¹⁸ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Armand Colin 2001, p. 169.

constitue une violation du traité. Dans les domaines de compétences partagées, ces décisions et accords doivent respecter les prescriptions du droit dérivé.

3.3. Le droit communautaire issu des accords externes

À la différence de l'Union, les Communautés jouissent d'une personnalité juridique qui leur permet de s'engager sur le plan international.

Existe de ce fait un droit communautaire issu des accords externes conclus avec des États tiers ou des organisations internationales. Lorsqu'ils sont conclus de manière régulière, ces accords lient institutions communautaires et États-membres (art. 300 du TCE), et la CJCE considère qu'ils font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire à compter de leur entrée en vigueur. Ils peuvent à ce titre créer des droits pour les particuliers ou faire l'objet d'une interprétation préjudicelle. La CJCE fait en la matière application du principe de réciprocité, en faisant prévaloir l'objectif de « juste équilibre » (dans le cas de l'application des accords OMC, par exemple).

Des accords externes peuvent aussi créer dans certains cas des organes de gestion dotés du pouvoir d'émettre des actes décisifs dont les effets sont assimilés à ceux des accords eux-mêmes. On citera par exemple à ce titre les décisions édictées par les conseils d'association pour l'application des accords d'association conclus par la Communauté avec certains États tiers.

Les accords externes se situent, dans la hiérarchie des normes européennes, à un niveau inférieur à celui des traités, mais supérieur à celui du droit secondaire¹¹⁹.

De manière générale, l'entrée en vigueur des actes normatifs s'effectue par la publication au **Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)** qui est subdivisé en deux parties : la série 'L', destinée à tous les actes législatifs et la réglementation européenne, et la série 'C' qui englobe un large éventail de textes comme les propositions de la Commission, les questions parlementaires, les rapports sur le statut des décisions de justice, ainsi que diverses notes officielles. Cette série est divisée en 'communications' et 'actes préparatoires'.

Le recueil de la jurisprudence couvre, quant à lui, la jurisprudence de la Cour de justice (volume 1) et du Tribunal de première instance (volume 2), ainsi que le recueil des litiges particuliers/Communauté européenne (volume 3).

Le répertoire de la législation en vigueur publié semestriellement permet la classification numérique divisée en chapitres utilisés pour indexer la législation, les accords internationaux et les actes préparatoires.

La collection des textes consolidés contient la référence des textes consolidés de la législation communautaire où, dans le document de base original, ont été insérés tous les amendements, corrections, ajouts et remplacements pour une meilleure lecture et une meilleure compréhension, même si le résultat final n'a aucune valeur légale.

¹¹⁹ Pour des approfondissements sur ce point, on se reportera à *L'Union européenne*, sous la direction de L. Dubouis, p. 36, dont ces éléments constituent la synthèse.

L'accès aux textes communautaires par Internet est par ailleurs facilité par le portail EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/report/index.htm>).

Existe également un système d'appel téléphonique gratuit d'information générale sur l'Union européenne avec un numéro unique pour l'ensemble des États-membres : 00 800 6 7 8 9 10 11.

II - L'EXÉCUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

A - L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

L'application du droit européen, qu'il s'agisse des traités ou des actes communautaires, est opérée à un double niveau, européen et national. À l'échelon européen, le contrôle de l'exécution des obligations communautaires incombe prioritairement à la Commission. À l'échelon national, les administrations centrales et décentralisées de l'État, mais aussi les collectivités territoriales, participent à leur bonne application. Le contrôle juridictionnel final, exercé par le juge européen et par le juge national, sera abordé ultérieurement.

1. Les missions impartiées à la Commission européenne

Aux termes de l'article 202 du TCE, le Conseil « *confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités* ». La très grande majorité des directives et règlements d'application des textes adoptés par le Conseil est ainsi adoptée par la Commission, notamment quant à la politique agricole commune. Au 31 décembre 2006, 5 293 règlements et 711 directives adoptés par la Commission étaient en vigueur¹²⁰.

En vertu de l'article 211 du TCE, la Commission « *exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit* ». Elle publie chaque année à ce titre un rapport sur l'application du droit communautaire recensant les manquements à leurs obligations imputables aux États-membres. Ceux-ci doivent lui notifier non seulement les textes adoptés pour la transposition des directives, mais aussi, au préalable, les mesures envisagées dans certains domaines (versement d'aides aux entreprises, par exemple).

L'article 226 du TCE prévoit que la Commission peut engager une procédure contre un État-membre ayant adopté ou maintenu des dispositions législatives ou réglementaires contraires au droit communautaire.

1.1. Les contrôles exercés par la Commission

Le contrôle de l'application du droit communautaire est essentiel au regard du respect du droit de manière générale, et il contribue à rendre le principe d'une communauté de droit tangible pour les citoyens européens et les opérateurs économiques.

¹²⁰ Chiffres cités par le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, dont ce point synthétise les principaux éléments.

Gardienne des traités, la Commission est chargée de faire appliquer de façon uniforme le droit communautaire sur le territoire de l'Union, et peut à ce titre engager des procédures pré-contentieuses à l'encontre des États-membres, le plus souvent suite à une plainte présentée par un État-membre, un opérateur économique ou un particulier.

Pour ce faire, la Commission adresse d'abord une demande d'information à l'État-membre concerné. En cas de désaccord persistant entre celui-ci et la Commission, cette dernière lui envoie une **mise en demeure** qui vise à obtenir ses observations, en fait et en droit, sur l'objet du litige dans un délai fixé en général à trois mois. Ceci constitue la première étape officielle de la procédure en manquement et entraîne l'inscription au registre des « *infractions constatées* » tenu par le Secrétariat général de la Commission. Si l'État démontre que les griefs ne sont pas fondés ou met fin au manquement invoqué, la procédure s'arrête à ce stade. Sinon, la Commission émet un **avis motivé** enjoignant à l'État-membre de mettre fin à l'infraction, qui comporte une identification du manquement, l'exposé des motifs de fait et de droit, ainsi, le plus souvent, que des précisions sur les actions de nature à régulariser la situation et le délai imparti à l'État-membre pour s'y conformer (en général un mois)¹²¹.

À défaut, la Commission peut, en application de l'article 226 du TCE, saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) d'un **recours en manquement**, l'engagement de la procédure d'infraction (lettre de mise en demeure, avis motivé, saisine de la CJCE) relevant de la Commission elle-même sur proposition des chefs de cabinet, et non pas de ses directions générales¹²². Si la Cour considère que l'État-membre a effectivement mal appliqué le droit communautaire, elle rend un arrêt de constatation de manquement. L'État-membre doit alors se mettre en conformité avec le droit communautaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Commission peut, en cas de non-respect de la décision de justice ou si l'État concerné fait preuve d'inertie, saisir la CJCE, par la procédure dite de « *manquement sur manquement* », d'une demande tendant à sa condamnation à une astreinte ou à une amende (art. 228 du TCE).

1.2. Le contrôle de la Commission quant à la concurrence

La Commission dispose par ailleurs de **compétences particulières de contrôle en matière de concurrence**, en application du titre VI du TCE. Les modalités du contrôle exercées par celle-ci sur les ententes, aides d'État et concentrations sont fixées par des règlements adoptés par le Conseil des ministres de l'Union statuant à la majorité qualifiée¹²³.

¹²¹ Pour des précisions et références jurisprudentielles sur cet aspect, cf. le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pp. 276 et 277.

¹²² *Les institutions de l'Union européenne*, op. cit., p. 71.

¹²³ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pp. 277 à 279, et *L'Union européenne*, sous la direction de Louis Dubouis, pp. 100 à 106.

Les **accords entre entreprises** susceptibles de créer des ententes ou des abus de position dominante étant prohibés par les articles 81 à 86 du TCE, la Commission exerce le contrôle en la matière dans le cadre du Réseau européen des autorités de la concurrence (REC). Elle instruit ainsi, d'office ou à la demande d'un État-membre, les infractions présumées aux règles définies par les articles 81 et 82 du TCE, en liaison avec les autorités ou agences nationales, qui lui apportent leur concours.

Les **aides aux entreprises** consenties par les États ou par les autres personnes morales de droit public (collectivités territoriales, notamment), encadrées par les articles 87 à 93 du TCE, sont en principe incompatibles avec le marché commun, à l'exception des dérogations prévues par le traité ou, sur proposition de la Commission, par décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée. Sous réserve de ces dérogations, tout projet tendant à instituer ou à modifier des aides d'État doit faire l'objet d'une notification préalable à la Commission (art. 88 § 3 du TCE). L'aide d'État envisagée ne peut être versée sans autorisation formelle de la Commission, qui peut demander le versement des aides illégalement accordées. La Commission peut par ailleurs décider la suppression des régimes d'aides existants ou leur modification pour le futur.

Enfin, le **contrôle des concentrations**, institué par le règlement 4064/89 du 21 décembre 1989 et modifié par le règlement n° 139/2004 du 20 janvier 2004¹²⁴, impose aux entreprises la notification préalable de toute opération de concentration de dimension communautaire à la Commission, afin que celle-ci puisse mesurer ses effets sur la concurrence dans le marché intérieur.

2. Le rôle exercé par des agences européennes en nombre croissant

L'expertise technique exigée par certains des domaines d'intervention de l'Union, la nécessité d'associer les acteurs et professionnels concernés à la régulation, ainsi que la coexistence de vingt-sept systèmes juridiques et administratifs nationaux, plus ou moins harmonisés, avec les risques induits d'hétérogénéité dans l'application du droit communautaire, ont contribué à la création de diverses agences européennes¹²⁵, de deux types : « communautaires » et « exécutives ».

Ces agences réalisent pour la Commission européenne des propositions, avis ou rapports qui concourent à la préparation et permettent l'élaboration des décisions communautaires. Il existe aujourd'hui de ce fait plus d'une vingtaine d'agences¹²⁶.

¹²⁴ Règlement CEE n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif aux opérations de concentration entre entreprises, Journal officiel de l'UE L 395 du 30 décembre 1989, et Règlement CEE n° 139/2004 du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, Journal officiel de l'UE L 024 du 29 janvier 2004.

¹²⁵ Cf. Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'union européenne*, op. cit., pp. 28 à 38.

¹²⁶ Cf. Marie-Thérèse Hermange, *Les agences européennes, l'expert et le politique*, op. cit., p. 5.

Conformément aux règles fixées par le Livre blanc sur la gouvernance du 25 juillet 2001¹²⁷, ces agences sont créées, sur proposition de la Commission au Conseil et au Parlement, par un règlement du Conseil, adopté selon les modalités fixées par la base juridique retenue.

Leur domaine d'intervention, leurs missions, leurs moyens et règles de fonctionnement, leurs pouvoirs comme leurs relations avec les institutions européennes apparaissent aujourd'hui très hétérogènes.

Une double typologie peut ainsi en être dressée :

La Commission distingue, sur le plan fonctionnel :

- les agences chargées principalement de fournir une assistance sous forme d'avis et de recommandations, qui constituent la base technique et scientifique des décisions de la Commission (telles l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments et l'Autorité européenne pour la sécurité des aliments) ;
- les agences chargées principalement de fournir une assistance sous forme de rapports d'inspection, destinés à permettre à la Commission d'assurer sa mission de « gardienne » du respect du droit communautaire (telle l'Agence européenne pour la sécurité maritime) ;
- les agences dotées du pouvoir d'adopter des décisions individuelles qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers (tels l'Office de l'harmonisation du marché intérieur, l'Office communautaire des variétés végétales et l'Agence européenne de la sécurité aérienne)¹²⁸.

Quant aux domaines d'intervention, une part importante d'entre elles agissent dans le domaine de la **sécurité**, sous ses divers aspects (sécurité des transports et des réseaux, sécurité sanitaire et environnement, sécurité des frontières), telles l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA), par exemple, ou l'Agence européenne des médicaments (EMEA).

Une autre catégorie d'agences se rattache au **droit du travail et de la formation professionnelle**, avec, par exemple, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP).

Des agences spécifiques ont par ailleurs été créées pour des **missions particulières de l'Union**, comme le Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CdT), l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHIM), compétent pour la protection des marques dessins et modèles, ou l'Office communautaire des variétés végétales (CVPO), qui octroie des titres assurant la protection de la propriété industrielle des nouvelles variétés végétales éligibles, par exemple.

¹²⁷ Livre blanc sur la gouvernance européenne du 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

¹²⁸ Cf. Marie-Thérèse Hermange, *Les agences européennes, l'expert et le politique*, Rapport d'information n° 58, (2005-2006), Sénat, 27 octobre 2005.

Parmi les agences communautaires, huit exercent des tâches de régulation.¹²⁹

En outre, la mise en œuvre des programmes décidées pour plusieurs années revient en partie à des **agences exécutives**, instaurées par un règlement du Conseil¹³⁰. Ces agences, qui apparaissent comme des formes de démembrement administratif de la Commission, visent à alléger son travail pour les domaines qui n’impliquent pas « *l’exercice d’une marge d’appréciation de nature à traduire des choix politiques* », en préparant notamment les appels à proposition sur les programmes concernés et en recevant les offres. Elles sont créées pour une durée déterminée par la Commission, qui nomme leur directeur et leur comité de direction, et peut en installer dans tous les domaines sur la base des règlements. Outre l’Agence exécutive pour l’énergie intelligente, étaient notamment à ce titre en préparation en 2006 l’Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » et l’Agence exécutive pour le programme de santé publique¹³¹.

Devant la multiplication des agences européennes et leur très grande hétérogénéité, des réflexions, à l’échelon national et européen, parmi lesquelles le rapport déjà cité de Marie-Thérèse Hermange, ont appelé à la mise en place d’un statut susceptible de garantir la transparence et la lisibilité de leurs actions, ainsi que de règles communes d’organisation et de fonctionnement.

3. Le rôle des comités ou « comitologie »

Nés d’une pratique, les comités d’exécution qui appuient la Commission dans ses compétences d’exécution ont vu progressivement leur existence et leur organisation formalisées par les textes européens. L’article 202 du TCE prévoit ainsi aujourd’hui que « *le Conseil peut également se résERVER, dans des cas spécifiques, d’exercer directement des compétences d’exécution* », qui s’exercent alors selon des modalités fixées par le Conseil, à l’unanimité, sur proposition de la Commission, après avis du Parlement européen. En application de cette disposition, le Conseil a adopté une décision du 13 juillet 1987 (décision dite « Comitologie »), qu’il a modifiée le 28 juin 1999 et complétée le 17 juillet 2006.

Ces comités, au nombre de 250 en 2005 selon le rapport que publie chaque année la Commission européenne sur leur activité, sont composés de hauts fonctionnaires des ministères responsables des États-membres. Chacun, présidé par un membre ou un fonctionnaire de la Commission, rend un avis officiel sur les mesures d’exécution que lui soumet la Commission, le Conseil pouvant être saisi s’il y a désaccord.

¹²⁹ Agence européenne des médicaments, Office de l’harmonisation dans le Marché intérieur, Office communautaire des variétés végétales, Autorité européenne de sécurité des aliments, agences pour les sécurités maritime, aérienne et ferroviaire, ainsi que l’Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l’Union.

¹³⁰ Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 (JOCE L 11 du 16 janvier 2003).

¹³¹ Pour des éléments complémentaires sur ces diverses agences, on pourra se reporter à Florence Chaltiel, *Le processus de décision de l’Union européenne*, op. cit., pp. 28 à 38 et pp. 113 et 114.

Ils interviennent selon quatre principales procédures¹³², dont les trois premières ont été organisées par la décision du 28 juin 1999.

Dans la procédure de **consultation**, le comité rend sur les mesures d'exécution que compte prendre la Commission un avis qui ne lie pas celle-ci.

Dans la procédure de **gestion**, utilisée en particulier en matière agricole, la Commission a l'obligation de transmettre au Conseil les mesures d'exécution qu'elle souhaite prendre si celles-ci ne sont pas conformes à l'avis du comité pris à la majorité qualifiée ; le Conseil dispose alors d'un délai pour statuer (de trois mois au plus), faute de quoi, les mesures d'exécution prévues par la Commission s'appliquent.

Dans la procédure de **réglementation**, mise en oeuvre surtout dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement, un avis favorable rendu à la majorité qualifiée par le comité conditionne les mesures d'exécution de portée générale. Faute de cet accord, la Commission doit soumettre au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen. Celui-ci transmet sa position au Conseil, et la Commission ne peut prendre les mesures d'exécution initialement prévues que si le Conseil ne s'y oppose pas à la majorité qualifiée.

La décision du 17 juillet 2006 a institué une nouvelle procédure dite de **réglementation avec contrôle**, qui tire les conséquences de la codécision avec le Parlement européen. Dans cette procédure, la Commission doit, même si l'avis du comité émis à la majorité qualifiée est favorable, soumettre son projet pour contrôle au Conseil et au Parlement européen. Ceux-ci peuvent s'opposer, respectivement à la majorité qualifiée et à la majorité des parlementaires qui le composent, aux mesures jugées incompatibles ou excédant les compétences d'exécution prévues par l'acte de base, ou à un projet qui ne respecterait pas les principes de subsidiarité ou de proportionnalité. Si l'avis du comité est défavorable ou en l'absence d'avis, « *la Commission soumet sans tarder une proposition relative aux mesures à prendre au Conseil et la transmet en même temps au Parlement européen* », qui « *a alors, au même titre que le Conseil, un droit de veto pour les mesures d'exécution de portée générale* »¹³³.

Dans les faits, les saisines du Conseil dans le cadre de ces procédures restent limitées (deux en 2005, douze en 2004), la quasi-totalité des différends étant réglés au sein des comités entre la Commission et les fonctionnaires représentants les États-membres.

Ces procédures de « comitologie » témoignent de la volonté des États d'encadrer le pouvoir d'exécution de la Commission. Souvent décriées pour l'absence de contrôle exercé par le Parlement européen sur les comités et en ce qu'elles « alourdissent et « technocratisent » encore la prise de décision, elles ont, selon le mot de M. Jean-Louis Quermonne, un « *effet ambivalent dans la mesure où elles renforcent les contacts entre l'administration communautaire et les administrations nationales* »¹³⁴.

¹³² Existe aussi une procédure dite de « sauvegarde », qui reste exceptionnelle.

¹³³ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 282.

¹³⁴ J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 53.

4. Le rôle des administrations nationales et locales

La nature décentralisée de l'Union et l'absence à peu près complète d'administration déconcentrée communautaire dans les États-membres font de ceux-ci et de leurs administrations des relais essentiels de l'exécution du droit communautaire.

L'article 10 du TCE prévoit à cet égard que « *Les États-membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté* ».

En sus de la transposition des directives, abordée dans le point suivant, l'administration doit assurer l'application du droit communautaire. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'Union, car, dans la logique de la construction du marché intérieur, il importe que les règles communes dont s'est dotée l'Union soient appliquées de manière uniforme sur l'ensemble de son territoire. C'est aussi un enjeu essentiel pour l'état de droit et la sécurité juridique : des décisions contraires au droit communautaire risqueraient en effet de se voir annulées par les tribunaux administratifs, l'État pouvant voir par ailleurs sa responsabilité mise en cause et être le cas échéant condamné en manquement par le juge européen.

Outre des services à fonction interministérielle qui interviennent dans le domaine du droit européen (Secrétariat général des affaires européennes - SGAE - et son service juridique, dont le rôle a déjà été évoqué en supra, et cellule de droit communautaire du Conseil d'État, qui, relevant de la section du rapport et des études, s'efforce de répondre en moins de 72 heures aux centaines de question juridiques qui lui sont posées)¹³⁵, une cellule en charge des sujets européens a été mise en place à cette fin au sein des services centraux de chacun des ministères. M. Jacques Floch note à cet égard dans son *Rapport sur la présence et l'influence française dans les institutions européennes*, déjà cité, que « *à Paris, dans chaque ministère, le responsable chargé des relations avec le Parlement européen devrait devenir un point d'entrée opérationnel, ce qui n'est pas souvent le cas aujourd'hui. Mais de leur côté, les députés européens français doivent aussi mieux s'organiser au sein d'une délégation nationale plus structurée afin de faciliter la transmission des informations avec les administrations nationales, d'une part, et la Représentation permanente, d'autre part* ».

Ce rapport s'interrogeait également, les affaires européennes constituant désormais des affaires intérieures, sur la pertinence de la configuration ministérielle voulant que le ministre des Affaires européennes soit traditionnellement délégué auprès du ministre des Affaires étrangères.

¹³⁵ Notamment par les membres du Conseil d'État, les services juridiques des délégations parlementaires pour l'Union européenne, des ministères ou organismes exerçant une mission de services publics, ainsi que par des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 153.

Les **échelons déconcentrés de l'État** sont aussi impliqués dans l'application du droit européen : le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation des services de l'État dans les régions et les départements, notamment, donne compétence aux préfets de région et de département pour déterminer « *les orientations nécessaires à la mise en œuvre (...) des politiques nationales et communautaires* » à leur échelon respectif ; les préfets de département ont par exemple à connaître du droit communautaire de la concurrence et des aides d'État dans les compétences qui leur incombent en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises ; les préfets sont de même en situation de compétence liée quant à la délivrance de titres de séjour à des citoyens des autres États-membres de l'Union du fait de la liberté de circulation des citoyens de l'Union¹³⁶.

Les **collectivités territoriales** sont également partie prenante en la matière. Elles sont en effet tenues, au même titre que l'administration nationale, d'appliquer le droit communautaire, et de ne pas appliquer une réglementation nationale qui lui serait contraire. L'étude du Conseil d'État intitulée *Collectivités territoriales et obligations communautaires*¹³⁷, réalisée à la demande du Premier ministre de l'époque, M. Jean-Pierre Raffarin, note à cet égard que les interférences entre le droit communautaire et celui des collectivités territoriales tendent à s'accroître sous un double effet : « *d'une part, l'entrée en vigueur des traités de Maastricht et d'Amsterdam a conduit à une extension des compétences de l'Union européenne et le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit communautaire a fait partie des réflexions de la Commission européenne. D'autre part, l'adoption de la loi constitutionnelle de décentralisation du 28 mars 2003 ouvre la possibilité juridique d'une évolution de la République vers une organisation plus décentralisée. Elle a été suivie de l'adoption des lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local* »¹³⁸.

Cette étude signale **plusieurs domaines de compétences « à risques » générant des contentieux**, notamment parce que les collectivités territoriales peinent à se conformer aux obligations communautaires issues de directives : l'environnement était le secteur qui, au 31 décembre 2001, totalisait le plus grand nombre de procédures de manquement en cours, notamment dans le domaine de l'eau¹³⁹, de la protection de la biodiversité¹⁴⁰, de la gestion des déchets¹⁴¹ et de l'information du public en matière environnementale ; le domaine des marchés publics et des délégations de service public constitue une autre source potentielle de contentieux, tenant en particulier au non respect de

¹³⁶ Pour des compléments sur ces aspects, cf. Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 119.

¹³⁷ Étude *Collectivités territoriales et obligations communautaires* du Conseil d'État, du 23 octobre 2003, La documentation Française.

¹³⁸ Respectivement loi n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 et loi n° 2003-705 du 1^{er} août 2003.

¹³⁹ Application de la directive 91/271/CEE du Conseil du 21 mai 1991 et article 228 du TCE.

¹⁴⁰ Application de la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

¹⁴¹ Application de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets modifiés et de la directive 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux.

l’obligation de publicité européenne, voire de mise en concurrence dans certaines circonstances ; il en va de même des aides publiques versées aux entreprises, du fait du non respect de l’obligation de notification à la Commission, même si les aides versées par les collectivités sont souvent inférieures au seuil dit *de minimis*¹⁴². L’étude du Conseil d’État discernait enfin trois sources potentielles de contentieux futurs, constituées par le transfert de la gestion des fonds structurels aux régions dans le cadre de l’article 35 du projet de loi relatif aux responsabilités locales¹⁴³, ainsi que par deux domaines spécifiques à l’Outre-mer, liés à la renégociation périodique par la France des régimes fiscaux dérogatoires dans ses Régions ultra périphériques (RUP), d’une part, et au droit d’établissement dans les Pays et territoires d’Outre-mer (PTOM), d’autre part¹⁴⁴. De manière plus générale était soulignée la difficulté constituée à cet égard par le foisonnement des collectivités territoriales en France et le nombre particulièrement élevé des communes que compte notre pays.

Chaque État-membre demeurant libre d’organiser sur son territoire la mise en œuvre du droit européen¹⁴⁵, conformément au principe d’autonomie institutionnelle et procédurale, **le responsable des manquements à cet égard est, pour la Cour de justice, l’État**¹⁴⁶. Aussi, en réponse à la demande du Premier ministre, le Conseil d’État a formulé pour prévenir ces difficultés un ensemble de préconisations, parmi lesquelles :

- améliorer la mesure de l’impact des propositions de textes communautaires sur les collectivités territoriales ;
- négocier des textes communautaires plus réalistes tant au regard des obligations qu’ils créeront pour les collectivités territoriales que des délais de transposition et, à cet effet, instituer une procédure interne de consultation des collectivités territoriales sur les propositions de textes communautaires ayant un impact sur l’exercice de leurs compétences ;
- améliorer la formation des agents de l’État et des collectivités territoriales aux questions communautaires ;

¹⁴² Cf. Étude du Conseil d’État *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁴³ Qui permet à l’État de confier à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2005, aux régions qui en font la demande, ou, si celles-ci ne souhaitent pas prendre en charge cette expérimentation, à d’autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d’intérêt public, les fonctions d’autorité de gestion et d’autorité de paiement pour les programmes relevant, pour la période 200-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne.

¹⁴⁴ Pour des approfondissements sur ces différents aspects, cf. Étude du Conseil d’État *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op. cit.*, pp. 40 à 52.

¹⁴⁵ CJCE, 25 mai 1982, Commission contre Pays-Bas, aff. 100/08.

¹⁴⁶ Même si, dans un arrêt de 2000 (CJCE, 4 juillet 2000, Salomone Haïm contre Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, aff.C 424/97), la CJCE juge que « *le droit communautaire ne s’oppose pas à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés à des particuliers par des mesures qu’il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l’État-membre lui-même* » cité par F. Chaltiel, *Le Processus de décision dans l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 117.

- donner sa pleine efficacité au contrôle de légalité, notamment en organisant des pôles nationaux et régionaux de compétences spécialisés dans ces domaines au sein des services de l'État, afin d'assister les agents des préfectures et sous-préfectures chargés de ce contrôle ;
- étendre à l'ensemble des manquements commis par les collectivités territoriales le principe selon lequel elles doivent prendre financièrement à leur charge les sommes acquittées par l'État du fait de leurs manquements au droit communautaire¹⁴⁷.

B - LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

1. Les modalités de la transposition

1.1. Le rôle des États-membres en matière de transposition

La transposition des directives est constituée par **l'ensemble des opérations juridiques nécessaires pour intégrer une directive communautaire dans le droit national**. Elle comprend « *non seulement la reproduction des termes d'une directive dans le droit interne, mais aussi toute disposition complémentaire, telle que l'amendement ou l'abrogation des dispositions nationales incompatibles, qui est nécessaire pour que le droit interne dans son ensemble reflète correctement les dispositions d'une directive* »¹⁴⁸.

En application de l'article 249 du TCE, les États-membres sont liés quant au résultat à atteindre, mais restent compétents quant aux formes et aux moyens de la transposition. L'article 34 § 2b du TUE, relatif aux décisions cadres du troisième pilier, précise pour sa part que « *les décisions-cadres lient les États-membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct* ». Ces opérations présentent toutefois un caractère contraignant sur le plan juridique, d'autant que les directives lient de plus en plus souvent les États-membres par des dispositions « précises et inconditionnelles », notamment dans le cadre du marché intérieur. La jurisprudence de la Cour de justice joue aussi en la matière un rôle important.

Des domaines essentiels pour l'activité économique et sociale des États-membres sont régis par des directives, tels par exemple la mise en œuvre de la liberté d'établissement lorsqu'il s'agit de sociétés, la reconnaissance mutuelle des diplômes et l'accès aux activités non salariées ou, de manière plus générale, le rapprochement des dispositions nationales qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun¹⁴⁹. Après un léger fléchissement au milieu des années 1990, à l'achèvement du marché unique, le

¹⁴⁷ Cf. Étude du Conseil d'État *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, op. cit., pp. 53 à 80.

¹⁴⁸ Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, collection « Réflexe Europe », La documentation Française, 2000, p. 41.

¹⁴⁹ Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, op. cit., p. 42.

nombre des directives adoptées chaque année, de 70 environ, est passé à 130 en 2003, 111 en 2004¹⁵⁰, et **environ 95 en 2005**¹⁵¹, soit un nombre sensiblement équivalent à celui des lois adoptées annuellement au niveau national. En France, du fait de la distinction entre domaines de la loi et du règlement, la transposition est opérée dans 30 à 40 % des cas environ par voie législative, les deux tiers restants étant transposées par voie réglementaire.

Les délais dans lesquels une directive, après son adoption au niveau européen, doit avoir fait l'objet des mesures de transposition en droit national, sont **fixés par la directive elle-même**. Ils peuvent varier de quelques mois, notamment pour des directives techniques ou ne soulevant pas de difficulté de transposition, à un, deux ans, voire trois ans¹⁵². Selon la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, qui publie chaque année depuis 2003 un rapport annuel sur la transposition des directives, le délai de transposition fixé par les directives serait en moyenne de dix-huit mois à deux ans¹⁵³. À défaut, les directives entrent en vigueur le vingtième jour suivant leur publication, aux termes de l'article 254 du TCE¹⁵⁴.

1.2. La responsabilité des États en matière de transposition

Les États sont tenus de décliner les directives conformément aux objectifs qu'elles fixent et dans les modalités qu'elles prescrivent. Dans ce cadre, ils sont placés sous la surveillance directe des **services de la Commission européenne** ; en vertu de la procédure de manquement de l'article 226 du TCE, celle-ci peut, si elle estime qu'un État-membre a manqué à l'une de ses obligations à cet égard, lui adresser un avis motivé le mettant en demeure de répondre et saisir la CJCE s'il n'y satisfait pas, celle-ci pouvant condamner l'État concerné à des astreintes.

Un contrôle est aussi exercé en ce domaine par le juge national, la Cour de cassation et le Conseil d'État¹⁵⁵.

2. Des problèmes potentiels en matière de transposition

2.1. Les différents types de difficultés dans la transposition : retards de transposition, traduction ou introduction dans le droit national, « picorage », gold plating

Compte tenu de l'importance de parvenir à une homogénéité dans l'application du droit européen et dans la transposition des directives sur l'ensemble du territoire de l'Union, des dispositions ont été mises en place pour progresser en ce sens.

¹⁵⁰ Chiffres cités par M. Jean Maïa dans son article « La contrainte européenne sur la loi », revue *Pouvoirs*, n° 114, p. 54.

¹⁵¹ Chiffre cité par M. Jean-Philippe Mochon, maître des requêtes au Conseil d'État, conseiller juridique du SGAE, lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne le 19 décembre 2006.

¹⁵² Audition de M. Christian Philip par la délégation pour l'Union européenne du CES, le 14 février 2006.

¹⁵³ Fiche d'actualité sur la transposition des directives (décembre 2005), site Internet de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/europ/fiches-actualite/transposition.asp>, p. 1.

¹⁵⁴ Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, p. 18.

¹⁵⁵ Cf. point C du chapitre II.

Depuis 1997, la direction générale du marché intérieur de la Commission européenne publie chaque semestre un **tableau de bord de la transposition**, qui présente au Conseil européen les résultats des États-membres au regard de l'état de la transposition des directives intervenant dans le domaine du marché intérieur. Ce classement a longtemps été peu favorable à la France, puisque, en 2002, celle-ci figurait au dernier rang des quinze États-membres qui comptaient alors l'Union.

Outre les retards de transposition proprement dits, d'autres difficultés peuvent se rencontrer.

Une première question consiste à savoir si transposer peut consister en une simple traduction de la directive, solution qui a le mérite de la rapidité, ou si une adaptation plus en profondeur du droit national aux dispositions introduites par une nouvelle directive est nécessaire. Dans son *Rapport public 2006* intitulé *Sécurité juridique et complexité du droit*, le Conseil d'État se prononce clairement en faveur de la seconde solution, considérant que la méthode de transposition en vigueur en France doit reposer sur **la mise en conformité du droit national préexistant avec les objectifs des directives**¹⁵⁶. Cette position a été confirmée en 2007 : « *à l'occasion de l'examen du projet de loi en faveur des consommateurs, le Conseil d'État, tout en reconnaissant le caractère prioritaire des transpositions des directives, a estimé qu'une transposition qui superpose le texte de la directive transposée et le droit national sans assurer la cohérence de ces dispositions ne constituait pas une bonne méthode d'insertion des normes communautaires dans l'ordre juridique interne* »¹⁵⁷. Si cette solution apparaît préférable en termes de sécurité juridique, en ce qu'elle favorise la connaissance de l'état exact du droit par l'ensemble de ses usagers, citoyens et acteurs économiques et sociaux, notamment, elle « *appelle à des remaniements des dispositifs législatifs et réglementaires très considérablement supérieurs à ceux consentis par des États-membres qui se bornent à introduire en l'état dans leur ordre juridique les directives communautaires* »¹⁵⁸. Il est donc nécessaire, pour qu'elle puisse être mise en œuvre sans engendrer des retards importants dans la transposition, que celle-ci soit entreprise le plus en amont possible.

Une autre source de difficulté peut résulter de la tendance de certains États-membres à **ajouter**, dans le texte de transposition, des **exigences non prévues dans une directive** (*gold plating*) ou, au contraire, à **faire un choix** plus ou moins arbitraire **parmi les exigences prévues** (« *picorage* »). M. Joost Van Iersel¹⁵⁹, membre du CESE, signalait lors de son audition au Conseil économique et social le rôle que peut le cas échéant jouer à cet égard la pression exercée par les groupes d'intérêt, qui reprennent souvent à l'échelon national, lors de la phase de transposition d'une directive, les stratégies d'influence qu'ils ont déjà déployées à l'échelon européen avant son adoption.

¹⁵⁶ *Rapport public 2006* du Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », p. 238.

¹⁵⁷ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵⁸ *Rapport public 2006* du Conseil d'État « Sécurité juridique et complexité du droit », p. 238.

¹⁵⁹ Audition de M. Joost Van Iersel par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, le 20 décembre 2005.

2.2. L'analyse du rapport 2005 de la délégation de l'Assemblée nationale sur la transposition des directives

Le rapport 2005 de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la transposition des directives confirmait que les administrations françaises ont parfois tendance à tenter de renégocier à l'occasion de la transposition ce qui n'avait pu être obtenu au cours des négociations à Bruxelles. Il notait également que celles-ci n'étaient pas exemptes de « *la tentation de mettre à profit une transposition pour aller au delà du texte communautaire et réformer la matière concernée* », au risque de retarder la transposition. Il pointait par ailleurs un ensemble de difficultés, tenant pour partie aux spécificités de notre système politico-administratif, qui concourrait à **l'importance relative des retards de transposition en France par rapport à d'autres États-membres** :

- les questions communautaires n'occupent pas dans tous les ministères la place prioritaire qui devrait leur être accordée, et, en tout état de cause, les moyens en personnel qui leur sont affectés sont souvent insuffisants ;
- la stricte répartition des domaines de la loi et du règlement prévue par la Constitution de 1958, singularité française, peut conduire certains ministères à s'interroger sur la nature juridique des mesures nationales d'exécution à adopter ;
- les multiples intervenants au stade de la concertation ou des consultations obligatoires sont à l'origine de retards, alors que, dans certains cas, la directive à transposer ne laissant aucune marge d'appréciation, la consultation ne peut avoir qu'un caractère formaliste ;
- le perfectionnisme juridique peut y jouer un certain rôle en tentant d'adapter des notions juridiques communautaires ressortant de plusieurs traditions juridiques à notre ordre juridique interne, effort de clarté et de sécurité juridiques compréhensible, mais qui peut parfois se heurter « *à une incompatibilité absolue entre l'esprit communautaire et nos propres mécanismes* »¹⁶⁰.

2.3. Les observations du Parlement européen

Dans deux résolutions récentes, le Parlement européen souligne l'importance d'une transposition, par les États-membres, correcte et dans les délais fixés, des directives européennes. Il note que celle-ci constitue encore un problème sérieux et que les problèmes liés à la transposition et à la mise en œuvre découlent souvent de la mauvaise qualité rédactionnelle des textes légaux européens résultant, dans nombre de cas, de compromis imprécis et compliqués.

Le Parlement souligne alors que toute nouvelle directive devrait comprendre une clause selon laquelle les États-membres sont tenus d'établir, lors de la transposition, un **tableau de correspondance**. La Commission ne pouvant toutefois se fier entièrement aux systèmes de concordance lors du contrôle des transpositions, il est nécessaire que les experts juristes assurent un suivi.

¹⁶⁰ *Rapport annuel sur la transposition des directives 2005, op. cit.*, pp. 28 à 30.

Pour prévenir la tendance des États-membres à ajouter, lors de la transposition, des exigences prévues par les directives (*gold plating*), le Parlement européen propose qu'ils en donnent **confirmation dans une déclaration formelle à la Commission**.

Les commissions du Parlement, et en particulier le rapporteur responsable, devraient également jouer, selon le Parlement, un rôle plus actif dans le contrôle de la mise en œuvre.

Quant à la procédure d'infraction, dont la durée excessive pose problème (54 mois s'écoulent en moyenne entre l'enregistrement de la plainte et la saisine éventuelle de la Cour de justice), le Parlement propose d'habiliter chaque membre de la Commission à adresser une « mise en demeure » de sorte qu'une action collégiale de la Commission ne soit pas nécessaire au cours de cette phase.

Le Parlement estime que la Commission devrait se montrer plus sévère en cas de transposition hors délai de directives ou de mauvaise application de la législation communautaire. Il souligne que les plaintes concernant les infractions constituent un outil efficace pour constater le non-respect de la législation communautaire, et que l'expérience des citoyens doit avoir la priorité par rapport aux critères purement économiques.

Si la Commission dispose d'une compétence discrétionnaire quant à l'enregistrement des plaintes et à l'ouverture d'une procédure, le Parlement note que les citoyens devraient être **informés des progrès de l'affaire qu'ils ont engagée** et, le cas échéant, des raisons pour lesquelles aucune procédure n'a été ouverte, le plaignant ne pouvant pas rester dans une situation d'incertitude « inacceptable »¹⁶¹.

2.4. Les propositions du Comité économique et social européen en matière de transpositions des directives et d'application du droit européen

L'avis *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, dont M. Van Iersel était le rapporteur au Comité économique et social européen, soulignait **l'importance quantitative des problèmes de transposition dans les procédures d'infraction** lancées au niveau communautaire, « 78 % des recours introduits par la Commission européenne contre les États-membres entre 2002 et 2005 (concernant) la transposition et l'application de directives »¹⁶².

¹⁶¹ Cf. Résolution du Parlement européen sur les 21^{ème} et 22^{ème} Rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2003-2004), P6-TA-PROV(2006) 0202 ; résolution du Parlement européen sur *Mieux légiférer 2004 : application du principe de subsidiarité* - 12^{ème} Rapport annuel, P6-TA-PROV(2006) 0203 ; résolution du Parlement européen sur *La mise en œuvre, les conséquences et l'impact de la législation en vigueur sur le marché intérieur*, P6-TA-PROV(2006) 0204. Article « Quatre résolutions du Parlement européen », *Lettre mensuelle socio-économique* du Conseil central de l'économie belge, n° 118, septembre 2006, « L'évaluation du Parlement européen », pp. 26-27.

¹⁶² Cf. Avis *Comment améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire*, rapporté par M. Joost Van Iersel, septembre 2005, p. 3.

Dans cet avis, le Comité économique et social européen formule un ensemble de propositions visant à favoriser des améliorations quant à la transposition des directives et à l'application du droit européen au sein des États-membres :

- si les États-membres devaient demeurer libres de déterminer leurs propres procédures de mise en œuvre, dont les évaluations d'impact effectuées devraient tenir compte, les résultats de cette mise en œuvre doivent être similaires dans l'ensemble de l'Europe et permettre au droit communautaire primaire et dérivé de s'appliquer pleinement ;
- pour éviter *gold plating* et « picorage », les États-membres devraient justifier formellement, au moyen de tableaux de transposition transmis à la Commission que les mesures de mise en œuvre nationales communiquées sont totalement compatibles avec le droit communautaire ;
- les consultations sur la transposition et l'application ne devraient pas se limiter à des contacts bilatéraux entre gouvernements et commissaires ;
- la transposition de la législation communautaire devrait avoir priorité sur la mise en œuvre de la législation à caractère national, comme c'est le cas dans certains États-membres ;
- les États-membres devraient être prêts à consacrer davantage de ressources humaines et financières pour promouvoir sérieusement la mise en œuvre et l'application du droit européen ;
- une attention particulière doit être apportée au fonctionnement des tribunaux et à la formation en matière de droit communautaire des juges, chargés d'interpréter et d'appliquer la législation communautaire (règlements et directives) aux situations concrètes.

3. Un domaine dans lequel la France a résorbé la majeure partie de son retard

3.1. Les objectifs fixés par l'Union en matière de transposition

Depuis le Conseil européen de Stockholm, de mars 2001, les États sont invités à ne pas dépasser un « **déficit de transposition** » **de 1,5 %**¹⁶³ et, depuis le Conseil européen de Barcelone de mars 2002, aucune directive ne doit rester non transposée **au-delà de deux ans après la fin du délai fixé** dans le texte de la directive.

La recommandation de la Commission du 12 juillet 2004 relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur formulait en annexe des indications quant aux bonnes pratiques qui pourraient être suivies :

¹⁶³ Autrement dit, le nombre des directives non transposées par un État-membre à l'issue du délai de transposition fixé par chaque directive ne doit pas dépasser 1,5 % du nombre total des directives à transposer.

- considérer la transposition correcte et dans les délais comme une priorité politique et opérationnelle permanente ;
- assurer, en permanence, un suivi et une coordination de la transposition des directives relatives au marché intérieur aux niveaux administratif et politique ;
- veiller à ce que la préparation de la transposition ait lieu au plus tôt et vise à ce que la transposition s'effectue correctement et dans les délais ;
- travailler en étroite collaboration avec les parlements nationaux et régionaux (...) ;
- agir rapidement, de façon visible et efficace, pour transposer les directives en souffrance.

3.2. Les mesures engagées par la France pour améliorer ses résultats

Un ensemble de mesures a été engagé par notre pays pour améliorer ses résultats à cet égard. La délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a entrepris de consacrer, à partir de 2003, un rapport annuel à la transposition des directives, rapporté en 2003, 2004, 2005 et 2006 par M. Christian Philip ; ce rapport dresse chaque année, ministère par ministère, un constat des directives en retard de transposition en France, ainsi que des facteurs ayant joué un rôle en la matière, et formule des propositions visant à résorber ce retard, jouant ainsi un rôle utile d'aiguillon. Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, dans sa déclaration de politique générale de 2002, avait affiché comme l'une de ses priorités, dans sa déclaration de politique générale, l'engagement de faire en sorte que la France respecte les lois européennes et les règles en vigueur en matière de transposition des directives. 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, qui marque une mobilisation politique accrue sur cette question, a considérablement amélioré le dispositif national de transposition¹⁶⁴.

Dans chaque ministère, un **réseau de correspondants de la transposition** a été mis en place, incarné, au sein du cabinet du ministre, par le directeur-adjoint de cabinet ou par le conseiller juridique, et, dans les services du ministère, par le directeur du service juridique. A par ailleurs été créé au niveau interministériel un groupe de suivi de la transposition des directives et décisions-cadres, présidé par le Secrétaire général du gouvernement (SGG) et la Secrétaire générale des affaires européennes (SGAE) - le SGG étant en France le cadre dans lequel s'élabore le droit national et le SGAE celui dans lequel s'élabore le droit européen à Paris – préparé par des réunions techniques au SGAE, dans lequel s'effectue un pointage des retards, des difficultés et de l'avancement des transpositions.

Pour mieux anticiper, au stade des négociations, l'impact qu'un projet de directive pourrait avoir en droit national, une **fiche d'impact simplifiée** a été

¹⁶⁴ Cette circulaire a amélioré le dispositif mis en place en la matière par la circulaire du 9 novembre 1998.

prévue, le ministère concerné étant censé, dans un délai de trois semaines après la présentation par la Commission d'un projet de directive, rédiger une fiche analysant en quelques pages son contenu et ses incidences sur la législation nationale. La circulaire du Premier ministre prévoit aussi l'élaboration en aval d'une étude d'impact plus approfondie, pour l'instant trop rarement réalisée.

Quand une directive est publiée, le SGAE désigne en principe un **ministère pilote**, avec un calendrier de transposition, chaque ministère étant chargé de la transposition pour les domaines qui le concernent, avec un suivi interministériel pour lutter contre les blocages ou l'inertie administrative éventuels. Des objectifs précis et des indicateurs semestriels de transposition sont ainsi établis pour chaque ministère depuis janvier 2005. En 2005 également a été créé le **Comité interministériel sur l'Europe**, réuni environ une fois par mois sous la présidence du Premier ministre, qui fait notamment un point régulier de l'état de la transposition des directives.

Le Parlement français s'est aussi organisé pour répondre à cette préoccupation : jusqu'à 2004, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire avait conduit à recourir aux ordonnances, deux lois d'habilitation, en 2001 et 2004, autorisant respectivement la transposition par ordonnance de 60 et de 20 directives. Le Parlement souhaitant n'être pas privé pour l'avenir de la possibilité de se prononcer sur des textes qui relèvent normalement de ses compétences, le gouvernement s'est engagé à recourir désormais pour l'essentiel à des projets de loi ordinaires pour prendre les textes de transposition des directives intervenant dans le domaine de la loi. Des « niches » ont été mises en place à cet effet dans le calendrier parlementaire, pour l'examen par les assemblées des projets de lois portant disposition de diverses adaptations au droit communautaire (DDAC).

3.3. Des progrès français sensibles en matière de transposition, mais une position encore moyenne au sein de l'Union

Ces diverses mesures se sont traduites par des progrès importants : dans le tableau de bord publié par la Commission en février 2007 relatif à la transposition des directives concernant le marché intérieur (soit 70 % environ de l'ensemble des directives), 22 directives, soit un taux de 1,3 % seulement, étaient en retard de transposition en France au 1^{er} février 2007 : notre pays **atteignait donc pour la première fois l'objectif fixé par le Conseil européen** d'un taux de déficit de transposition inférieur à 1,5 % du stock total des directives. Depuis le précédent tableau de bord de juillet 2006, la France avait réduit son déficit de 9 directives (au 31 mai 2006, le retard de transposition de notre pays concernait en effet 33 directives).

Le rapport 2006 de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapporté par M. Christian Philip¹⁶⁵, permet, s'il est plus ancien de six mois, de compléter ces résultats, en y intégrant les directives intervenant en dehors des seules directives du marché intérieur : il évaluait à 63, au 30 juin 2006, le nombre total de directives et décisions-cadres n'ayant pas totalement achevé leur processus de transposition. Il soulignait que ce chiffre était meilleur que les trois années précédentes (au 30 juin 2003, le retard concernait 84 directives ou décisions-cadres), mais notait pour autant des insuffisances persistantes :

- 6 directives relatives au marché intérieur accusait un retard de transposition de plus de deux ans en France en juillet 2006, et 17 directives sur 63 si l'on étend l'analyse à l'ensemble des directives et décisions-cadres prises en compte par le rapport, alors que le Conseil de Barcelone prévoyait une tolérance zéro à cet égard ;
- le délai moyen de transposition français - 15 mois - était par ailleurs le plus élevé avec celui de l'Allemagne, la moyenne dans l'Union étant de 9,2 mois¹⁶⁶.

La perspective des élections présidentielles et législatives en France au printemps 2007, et la suspension temporaire des travaux parlementaires qui en résulte jusqu'à la fin du mois de juin 2007, faisaient craindre une **dégradation temporaire de ces résultats**.

Plus profondément, la France reste dans une position **relativement médiocre parmi les États-membres** quant à la transposition des directives (au 22^{ème} rang au 1^{er} février 2007). La Commission a par ailleurs décidé, le 12 décembre 2006, de saisir à nouveau la CJCE d'un recours 'en manquement sur manquement' à l'encontre de la France pour non exécution de l'arrêt C-419/03 du 15 juillet 2004 constatant le défaut de transposition de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Notre pays pourrait être condamné dans ce cadre au paiement d'une amende de 38 millions d'euros et au versement d'une astreinte de près de 366 000 euros par jour.

Les transpositions incorrectes engagent également la responsabilité des États-membres, et la France a ainsi été condamnée, le 14 mars 2006, à verser une astreinte de 31 650 euros par jour de retard pour non-exécution de l'arrêt du 25 avril 2002¹⁶⁷ constatant la transposition insuffisante de la directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985 relative à la « responsabilité civile du fait des produits défectueux »¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Ni le tableau de bord de la Commission de juillet 2007, ni le Rapport 2007 de l'Assemblée nationale sur la transposition des directives n'étaient encore publiés à l'heure où a été élaboré la présente communication.

¹⁶⁶ Commission européenne, « Tableau d'affichage de février 2006 ».

¹⁶⁷ CJCE, Affaire C-52/00 du 25 avril 2002, Commission c/France, rec. 2002, p. I-3827.

¹⁶⁸ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 322.

Enfin, le Conseil européen de mars 2007 a pris note des progrès importants enregistrés par les différents États-membres dans la transposition des directives, et a pu de ce fait fixer **un nouvel objectif, limitant à 1 % d'ici 2009 au plus tard le déficit de transposition.**

3.4. Quelles pistes pour poursuivre l'amélioration ?

La question se pose donc des voies par lesquelles la France pourrait **poursuivre et accentuer ses efforts en la matière.**

S'il sera sans doute difficile de descendre très en dessous d'un socle de 1 à 1,5 % de retard, les niveaux atteints représentant un nombre désormais limité de directives pour lesquelles les difficultés rencontrées étaient connues et suivies, M. Jean-Philippe Mochon, interrogé sur ce point lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne, soulignait que l'une des pistes d'amélioration possibles consisterait à **mieux anticiper au stade des négociations** l'impact qu'un projet de directive pourrait avoir en droit national.

Les Fiches d'impact simplifiées (FIS) prévues par la circulaire du 27 septembre 2004 ne sont en effet pas toujours rédigées dans les délais, et l'élaboration en aval d'une étude d'impact plus approfondie reste trop rarement réalisée¹⁶⁹. Une voie d'amélioration pourrait consister à ce que les ministères démarrent plus vite les opérations de transposition et les consultations que celle-ci suppose, ces consultations, souvent obligatoires, intervenant en général seulement dans la phase de transposition. Le but serait de faire **remonter ces consultations en amont**, au stade de la négociation du projet de directive, à un moment où faire évoluer son contenu est encore possible, car après, la marge de négociation est très faible ou inexistante. C'est donc avant que l'ensemble des implications des actes en cours de négociation doit être mesuré, et l'ensemble des acteurs concernés consultés, afin de donner une place réelle à ces consultations.

Le Conseil d'État suggérait à cet égard dans son *Rapport public 2007* la création de groupes de travail *ad hoc* réunissant, sur les propositions de réformes les plus importantes, des représentants de l'administration, des parlementaires et les partenaires économiques et sociaux concernés, appelés à se réunir tout au long de la négociation et de la transposition, sous la responsabilité conjointe du SGAE et du SGG. Dès les premières consultations de la Commission, seraient élaborés les instruments de navigation que sont études d'impact, tableaux de concordance juridique et mémorandums explicatifs, en vue de les diffuser largement aux décideurs politiques et territoriaux, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés. Le Conseil d'État soulignait en tout état de cause la nécessité d'associer les partenaires économiques et sociaux pour diagnostiquer très tôt les futurs arbitrages entre les divers intérêts en présence au terme d'une information et d'une concertation la plus large possible. **Le Conseil économique et social tient à souligner**

¹⁶⁹ Le rapport 2006 de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la transposition des directives notait à cet égard que, sur 34 propositions de directives transmises à l'Assemblée nationale entre le 1^{er} juillet 2005 et le 1^{er} juin 2006, seules 23 ont été complétées par une FIS.

l'importance de cet enjeu et le rôle qui pourrait lui incomber à cet égard, en tant qu'institution représentant la société civile organisée ; les composantes de la société civile, dans leur diversité, sont en effet habituées, en son sein, à confronter leurs points de vue et à rechercher ensemble des solutions de compromis, les avis du CES faisant apparaître à la fois ces compromis auxquels elles sont parvenues et, dans le cadre des déclarations de groupes annexées à chacun des avis qu'il a adoptés, les positions de chaque groupe sur la question posée.

Le Conseil d'État notait par ailleurs que, en tant que conseiller juridique du gouvernement et juridiction administrative la plus haute, il pourrait être plus souvent saisi de demandes d'expertise juridique lors de l'élaboration ou de l'examen des propositions de textes pour évaluer leur bonne insertion dans le droit national.

Un autre aspect tient sans doute au choix français de « faire de la dentelle », en opérant en même temps transposition et intégration de la directive dans les codes juridiques existants ; même si cette solution apparaît, de manière générale, préférable en termes de sécurité juridique, comme l'ont à juste titre souligné les rapports publics successifs du Conseil d'État, une part plus importante des directives pourrait peut-être être transposée directement, comme le souhaiterait la Commission européenne ; de même, alors que la tendance actuelle consiste à transcrire le texte en « bon français » juridique, au risque d'être ensuite attaqué pour distorsion de concurrence, un équilibre devrait sans doute pouvoir être trouvé, au cas par cas, entre « mot à mot » et transposition plus fine.

Le rapport 2006 de l'Assemblée nationale sur la transposition des directives formulait plusieurs autres préconisations pour conforter les résultats obtenus :

- un plus grand usage des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire (DDAC), car, si seulement « 17 % des directives transposées en droit interne entre 2000 et 2006 ont nécessité l'intervention du législateur »¹⁷⁰, 71 % du stock des directives en retard de transposition au 30 juin 2006 relevaient au moins pour partie de la compétence du législateur ;
- la possibilité de recourir dans certains cas en matière de transposition, lorsqu'il s'agit de directives techniques, à une procédure d'examen simplifiée - le règlement de l'Assemblée nationale contenant des articles (103 à 107) relatives à une procédure d'examen simplifiée en matière de ratification des traités internationaux, lorsque la Commission des affaires étrangères propose la ratification d'un traité, qui prévoit un nombre d'orateurs et un temps de parole encadrés, sauf si un groupe politique le demande, afin de ne pas affecter le droit d'amendement des parlementaires - qui pourrait être utilement appliquée à certains projets de loi de transposition ;

¹⁷⁰ Cf. *Rapport public 2006* du Conseil d'État.

- le renforcement de l'impulsion politique, avec l'inscription systématique de la question des transpositions à l'ordre du jour du Comité interministériel mensuel sur l'Europe¹⁷¹.

Le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, avait demandé au Conseil d'État un rapport visant à lui soumettre de nouvelles propositions susceptibles d'améliorer les résultats de la France en matière de transposition qui sera remis prochainement et devrait permettre d'y contribuer.

C - LES PRINCIPES D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Les traités internationaux conclus entre États ne constituent pas, en règle générale, une source de droit interne, sauf volonté clairement exprimée des États contractants de créer directement des droits et des obligations pour les particuliers. « *L'originalité des traités communautaires (...) est (alors) d'inverser la règle et l'exception, de sorte que l'applicabilité directe du droit communautaire devient le principe, à moins que la nature ou le contenu de telles dispositions ne le permettent pas* »¹⁷².

Outre son applicabilité directe et immédiate, le droit communautaire se caractérise par sa primauté à l'égard du droit interne et par son unité d'interprétation.

1. L'applicabilité directe et immédiate, ou effet direct

L'applicabilité immédiate du droit communautaire signifie d'abord que celui-ci confère directement des droits et impose directement des obligations, non seulement aux institutions communautaires et aux États-membres, mais aussi aux citoyens de la Communauté.

Le principe de l'effet direct du droit communautaire a été posé par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963¹⁷³. Il comporte deux incidences :

- l'application immédiate (sous réserve de ce qui a été mentionné pour les directives) du droit communautaire dès sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, ou, pour les décisions, dès leur notification ;
- l'invocabilité du droit communautaire par les particuliers devant les juridictions nationales.

Ce principe selon lequel les règlements sont directement applicables et par conséquent susceptibles de produire des effets directs est prévu à l'article 249 alinéa 2. Hormis ce cas particulier, aucune disposition générale du traité de Rome ne prescrit l'applicabilité directe et immédiate du droit communautaire. Mais la Cour a déduit des traités qu'« *il serait incompatible*

¹⁷¹ Cf. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la transposition des directives, présenté par M. Christian Philip, n° 3239 (4 juillet 2006), p. 39.

¹⁷² Cf. Jean Boulouis, cité par J. L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 61.

¹⁷³ CJCE, Affaire 26/63, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, rec. P. 3.

avec l'effet contraignant que l'article 249 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par les personnes concernées ; particulièrement, dans le cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les États-membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ; l'article 234 qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinctions, implique d'ailleurs que ces actes puissent être invoqués devant lesdites juridictions ; il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs entre les États-membres et les particuliers »¹⁷⁴.

L'effet direct peut avoir une **portée variable** : il est complet quand il confère des droits et obligations invocables en faveur des particuliers entre eux (effet direct horizontal), en faveur des particuliers envers l'État-membre (effet direct vertical ascendant) et en faveur de l'État-membre à l'égard des particuliers (effet direct vertical descendant) ; l'effet direct partiel, en revanche, ne donne des droits qu'en faveur des particuliers envers l'État-membre (effet direct vertical ascendant).

Sous réserve qu'elle soit suffisamment claire, précise et que l'application soit inconditionnelle et ne requiert aucune mesure complémentaire à l'égard de laquelle l'État-membre disposerait d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, la norme édictée par une directive, même non transposée, peut être invoquée par un particulier à l'encontre de l'État-membre dont il relève (effet direct vertical ascendant).

Un État défaillant dans la transposition d'une directive doit **réparer les dommages éventuels découlant, pour les particuliers, de sa non transposition**¹⁷⁵.

De manière plus générale, le principe de la responsabilité des États en cas de violation du droit communautaire a été consacré par la Cour de justice dans un arrêt du 5 mars 1996 rendu dans les affaires *Brasserie du pécheur et Factortame*.¹⁷⁶ Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité sont cependant encadrées : les particuliers lésés ont droit à réparation dès lors que la règle de droit communautaire a pour objet de leur conférer des droits, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité directe entre cette violation et le préjudice subi.

¹⁷⁴ CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, rec. 1337.

¹⁷⁵ CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich et Mme Bonifaci*, AJ 1992 p. 143.

¹⁷⁶ CJCE, Affaires 46 et 48/93, 5 mars 1996, *Brasserie du pécheur et Factortame*, rec. I, p. 1029.

Pour des compléments, notamment jurisprudentiels, concernant les principes d'applicabilité directe et de primauté du droit communautaire, on pourra se reporter utilement au *Rapport public 2007 du Conseil d'État* p. 283 à 287, à la notice *L'Union européenne* de La documentation Française, pp. 38 à 40, ainsi qu'à Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, pp. 36 à 40.

Le Conseil d'État reconnaît traditionnellement la responsabilité de l'État du fait des actes réglementaires pris pour l'application de lois contraires à des engagements internationaux. Dans un arrêt *M. Gardelieu*¹⁷⁷, rendu le 8 février 2007, le Conseil d'État franchit un pas supplémentaire, en précisant que **l'État français engage sa responsabilité du fait d'une loi contraire au droit européen**. Pour autant, la mise en cause de la responsabilité de l'État ne viserait, selon les conclusions du commissaire du gouvernement, que des situations exceptionnelles dans lesquelles certaines conditions sont remplies : aucun acte administratif ne doit être à l'origine du préjudice subi ; il doit exister un lien direct de causalité entre la loi ; le préjudice et les victimes n'auront pas eu la possibilité d'obtenir réparation sur le terrain de l'enrichissement sans cause devant le juge judiciaire¹⁷⁸.

2. La primauté

Le principe de primauté du droit communautaire ne figure pas de manière explicite dans le traité de Rome. C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui, par l'interprétation faite de ce texte dans sa jurisprudence, a précisé **l'articulation entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national**. Son arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, qui pose le principe, indique que, « *issu d'une source autonome, le droit communautaire né du traité ne pourrait (...), en raison de sa nature spécifique et originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* »¹⁷⁹. De ce fait, le juge national, juge de droit commun du droit communautaire, « *a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel* »¹⁸⁰.

La jurisprudence des deux ordres de juridiction nationaux a admis de longue date la **supériorité des traités sur les lois antérieures, et, plus récemment, celle des traités sur les lois postérieures**. Dès 1975, la Cour de cassation admettait cette position par son arrêt *Société des cafés Jacques Vabre*¹⁸¹. Le Conseil d'État avait un temps refusé de considérer la question de la supériorité d'un traité international sur une loi postérieure, car, juge du pouvoir exécutif, il ne lui appartient pas, du fait de la séparation des pouvoirs, de contrôler le travail du législateur et de se prononcer sur la constitutionnalité des lois (théorie dite de la loi écran)¹⁸² ; il a abandonné cette théorie de la loi écran

¹⁷⁷ Affaire n° 279 522

¹⁷⁸ Traditionnellement, cette responsabilité de l'État du fait des lois ne pouvait être engagée que dans le cas où la loi avait rompu l'égalité des citoyens devant les charges publiques, cf. *Liaisons sociales Europe*, n° 174 du 19 avril au 2 mai 2007, p. 1.

¹⁷⁹ CJCE, Affaire 6/64, 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, rec. P. 1141.

¹⁸⁰ CJCE, affaire 106/77, 9 mars 1978, *Simmenthal*, Rec. p. 629.

¹⁸¹ Chambre mixte, 24 mai 1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, Dalloz, 1975.

¹⁸² CE, *Fabricants de semoule de France*, 1964.

en 1989¹⁸³, sur le fondement de l'article 55 de la Constitution, à la lumière de l'interprétation de ces dispositions par le Conseil constitutionnel¹⁸⁴, et en a tiré toutes les conséquences quant au droit dérivé : doit être écartée une disposition législative incompatible avec un règlement communautaire¹⁸⁵ ou avec une directive antérieure, passé le délai de transposition¹⁸⁶.

M. Jean Maïa, chef du service de la législation et de la qualité du droit au Secrétariat général du gouvernement (SGG), note les retentissements de ce rapport entre loi nationale et droit communautaire dans les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif¹⁸⁷ : « *non seulement l'administration ne peut légalement prendre des mesures d'application d'une loi qui serait elle-même incompatible avec le droit européen et doit chercher à donner de la loi nationale une interprétation conforme au droit communautaire, mais il appartient le cas échéant aux ministres dans l'hypothèse où des dispositions législatives se révéleraient incompatibles avec des règles communautaires, de donner instruction à leurs services de n'en point faire application* »¹⁸⁸.

M. Jean Maïa soulignait, lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne¹⁸⁹, les effets de la **modernisation par la loi du 30 juin 2000 de la procédure d'urgence devant le juge administratif** : le Conseil d'État, saisi d'une demande de suspension d'un acte français contradictoire avec le droit communautaire, en prononce l'annulation dans un délai d'un mois, si la demande est fondée, cette procédure ayant déjà connu nombre d'applications. Le **Conseil constitutionnel** a également fait évoluer son rôle : dans sa décision du 10 juin 2004 relative à la loi sur l'économie numérique, il a dégagé de l'article 88-4, introduit en 1992 dans la Constitution, le principe selon lequel transposer une directive est une exigence constitutionnelle, et exerce sur cette base un contrôle de la conformité des lois aux directives communautaires.

Quant aux **rapports entre le droit communautaire et le droit constitutionnel**, une divergence subsiste entre la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et celles des juridictions françaises, comme du reste d'autres États-membres.

Selon la CJCE, un État-membre ne peut, pour se soustraire à ses obligations d'application ou de transposition du droit communautaire dans les délais prescrits par les actes communautaires, exciper ni de ses règles législatives et réglementaires, cela a été vu en *supra*, ni même de son droit constitutionnel. On citera notamment à cet égard, entre autres, l'arrêt *Aciéries San Michele* du 17 décembre 1970, selon lequel « *le droit né du traité, issu d'une source*

¹⁸³ CE, Ass., Nicolo, 20 octobre 1989, Rec. p. 190, concl. P. Frydman.

¹⁸⁴ CC, 21 octobre 1988, AN Val d'Oise, 5^{ème} circonscription, Rec. p. 183.

¹⁸⁵ CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*, au recueil.

¹⁸⁶ CE, Ass., 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*, Rec. p. 178.

¹⁸⁷ Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *Revue Pouvoirs*, « La Loi », n° 114, 2005, pp. 57 et 58.

¹⁸⁸ CE, sec., 20 mars 1992, *Seguela*, Rec. p. 125. Pour des compléments jurisprudentiels sur cet aspect, v. article déjà cité M. Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », pp. 57 et 58.

¹⁸⁹ Audition de M. Jean Maïa par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, le 20 février 2007.

autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ; dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État-membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État »¹⁹⁰. Cette position a été confirmée à maintes reprises par la Cour dans sa jurisprudence¹⁹¹.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 juin 2004 relative à la loi sur l'économie numérique, déjà citée, a, pour sa part, indiqué que, si transposer une directive est une exigence constitutionnelle, cette obligation de transposer peut céder quand des dispositions constitutionnelles expresses y font obstacle, et, dans sa décision du 30 novembre 2006 loi relative au secteur de l'énergie, il a considéré que l'application du droit communautaire peut céder quand des dispositions sont liées à « *l'identité constitutionnelle de la France* ».

M. Pierre Mazeaud, Président du Conseil constitutionnel, a présenté, lors de la session plénière de la Commission de Venise, le 16 décembre 2006, l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les lois de transposition des directives. Sont reproduits ci-après les principaux éléments de cette présentation, afin de restituer dans leur ensemble les composantes du raisonnement de la haute juridiction française :

« 1. Si l'article 55 de la Constitution française dispose que les traités régulièrement ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois, le Conseil constitutionnel a jugé, depuis 1975, qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'il est saisi d'un recours tendant à apprécier la constitutionnalité d'une loi, « d'examiner la conformité de cette loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international »¹⁹². Cette jurisprudence, qui est toujours en vigueur, s'appliquait à l'origine tant aux traités internationaux qu'au droit communautaire, y compris dans l'hypothèse d'une loi de transposition d'une directive.

2. La révision constitutionnelle de 1992 (...) a donné un fondement constitutionnel spécifique à la construction européenne, (à travers le nouvel article 88-I de la Constitution) ». Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, « le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ».

¹⁹⁰ Cf. l'ordonnance du 22 juin 1965 *Aciéries San Michele*, aff. 9/65 et 58/65, rec. 67, p. 35.

¹⁹¹ Cf. arrêt du 17 décembre 1970 *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, rec. 1970, p. 1135 ; cf. arrêt du 11 avril 1978 *Commission c/Italie* ; cf. Aff. C-473/93, rec. p. I-3258 du 2 juillet 1996 ; cf. arrêt *Commission c/Belgique* du 6 mai 1980 ; cf. arrêt *Kreil* du 11 janvier 2000, aff. C-285/98, rec., p. I-95. Pour des éléments d'approfondissement sur cet aspect, on se reportera à la contribution de M. Jean Eric Schoettl, conseiller d'État et Secrétaire général du Conseil constitutionnel « Primaute du droit communautaire : l'approche du Conseil constitutionnel », qui figure dans le *Rapport public 2007 du Conseil d'État*, pp. 379 à 397.

¹⁹² Conseil constitutionnel, décision n° 74 DC du 15 janvier 1975.

3. *Le Conseil constitutionnel en a déduit dans une décision du 10 juin 2004 que, dès lors, « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle »¹⁹³. Il en découle deux exigences (...):*

- *d'une part, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître de la conformité à la Constitution de dispositions législatives "qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises" - c'est-à-dire d'effet direct - d'une directive communautaire. En effet, il n'appartient qu'au juge communautaire de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par le traité que des droits fondamentaux garantis par l'article six du traité sur l'Union européenne ;*
- *d'autre part, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence constitutionnelle. Dans la mesure où la Constitution lui fait obligation de statuer dans le délai d'un mois, ce qui lui interdit de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, le Conseil ne saurait déclarer contraire à l'article 88-I "qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer".*

Le Conseil a par ailleurs réservé l'hypothèse (...) où les dispositions communautaires en cause seraient contraires à une règle ou à un principe "inhérent à l'identité constitutionnelle de la France", par exemple le principe de laïcité. Cette réserve des principes constitutionnels fondamentaux propres à la France rejoint l'inspiration de la jurisprudence Solange (...) de la Cour constitutionnelle allemande, et de l'arrêt Fragd de la Cour constitutionnelle italienne »¹⁹⁴.

La position du Conseil constitutionnel a suscité des réactions de la part de certains juristes français, qui s'interrogent sur les incidences de la substitution de la notion d'identité constitutionnelle à celle de « *dispositions constitutionnelles expresses* », notent « *l'incertitude du contenu de l'identité constitutionnelle de la France* » et observent que le Conseil constitutionnel en décidera seul, « *faute de pouvoir s'adresser à la CJCE* »¹⁹⁵. Mme Frison-Roche, lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne, s'interrogeait également sur ce point.

¹⁹³ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004.

¹⁹⁴ M. Pierre Mazeaud, « L'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les lois de transposition des directives, annexe à la contribution de M. J. E. Schoettl : Primaute du droit communautaire : l'approche du Conseil constitutionnel », *Rapport public 2007* du Conseil d'État, *op. cit.*, pp. 398 et 399.

¹⁹⁵ Florence Chaltiel, article « Turbulences au sommet de la hiérarchie des normes. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, janvier 2007, pp. 63 et 64.

L'article 54 de la Constitution française prescrivant par ailleurs qu'un engagement international comportant une clause contraire à la Constitution ne peut être ratifié ou approuvé sans révision préalable de la Constitution, « *une jurisprudence concordante du Conseil d'État et de la Cour de cassation a confirmé la primauté du droit constitutionnel national, y compris les lois organiques, sur le droit communautaire dérivé.* »¹⁹⁶

Le Conseil d'État a récemment confirmé et précisé sa position sur ce point dans le cadre de l'arrêt du 8 février 2007 *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*¹⁹⁷ en ce qui concerne les **actes réglementaires de transposition des directives communautaires** : lorsque ces actes se bornent à reproduire les dispositions inconditionnelles et précises d'une directive, contester leur constitutionnalité revient à contester celle de la directive ; en pareille hypothèse, le juge doit d'abord rechercher si le principe constitutionnel invoqué a un équivalent dans le droit communautaire primaire (traités et principes généraux). Si tel est le cas, le conflit entre l'acte de transposition et la Constitution française se résume à un conflit entre la directive et le droit communautaire primaire : soit la validité de la directive n'est pas sérieusement contestée et le juge administratif écarte de son propre chef les moyens soulevés ; soit il existe une difficulté sérieuse, et le juge administratif saisit la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudiciale, dans les conditions prévues par l'article 234 du TCE (ce qu'il a fait en l'espèce) ; en revanche, si le principe constitutionnel invoqué n'a pas d'équivalent en droit communautaire, le juge administratif statue directement sur la conformité de l'acte de transposition.

3. L'unité d'interprétation et d'application

L'unité d'interprétation et d'application du droit communautaire est le corollaire de son applicabilité directe et de sa primauté, les mêmes dispositions devant s'appliquer de manière simultanée sur l'ensemble du territoire de l'Union alors que la communauté ne dispose pas de juridictions propres dans les États-membres.

Elle est réalisée par la **procédure de renvoi préjudiciel** instituée par les articles 41 CECA et 234 du TCE « *qui s'applique à toute juridiction nationale, de quelque ordre que ce soit, sauf dans les matières transférées par le traité d'Amsterdam du troisième au premier pilier, à propos desquelles seules les juridictions nationales statuant en dernier ressort pourront recourir à la procédure du renvoi* »¹⁹⁸.

¹⁹⁶ J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit. p. 63, cf. CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, AJDA, 1998, rec. p 369, conclusions de Christine Maugüe et CE, 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres, rec. p. 624 ; Cass. Plén. 2 juin 2000, *Pauline Fraisse*, RDP 2000, p. 1037.

¹⁹⁷ CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110, cité par la *Lettre de la justice administrative*, n° 15, avril 2007, p. 3.

¹⁹⁸ Cf. Jean-Louis Clergerie, *Le renvoi préjudiciel*, Ellipses, 2000, cité par J. L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 63.

En vertu de ces dispositions, une juridiction nationale peut adresser directement à la Cour de justice toute question relative à l'interprétation des traités ou à la validité et à l'interprétation d'un acte pris par les institutions communautaires, nécessaire au règlement d'une affaire au fond¹⁹⁹.

Depuis 1963, la CJCE admet qu'une question préjudicielle ne soit posée qu'en cas de doute, la théorie de l'acte clair, acceptée par la Cour, dispensant les juridictions nationales de la poser, notamment lorsque la CJCE s'est déjà prononcée sur la validité ou sur l'interprétation des dispositions en litige.

Les questions préjudiciales n'en sont pas moins nombreuses : elles ont représenté, au cours de l'année 2006, 251 affaires sur les 537 examinées par la Cour de justice, dont 24 adressées par les juridictions françaises²⁰⁰. Entre 1996 et 2006, sur les 2 622 questions préjudiciales posées à la CJCE par les juridictions nationales, 173 ont émané de juridictions françaises, dont 14 du Conseil d'État, 20 de la Cour de cassation et 139 des juridictions de première instance et d'appel²⁰¹.

Par une décision du 11 décembre 2006 *Société De Groot en Slot Allium BV et autre*, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a précisé l'étendue et les limites de l'autorité qui s'attachent aux arrêts rendus à titre préjudiciel par la CJCE. Revenant sur une jurisprudence antérieure du Conseil d'État, elle a ainsi jugé que, alors même qu'elle ne faisait pas l'objet du renvoi préjudiciel, toute interprétation du traité et des actes communautaires données par la Cour, qui est compétente à cet effet en vertu de l'article 234 du TCE, s'impose au juge national. Elle a en revanche estimé qu'il appartenait à la seule juridiction nationale saisie du principal, éclairée par l'arrêt rendu sur la question préjudicielle, de qualifier les faits, en vue de trancher le litige qui lui est soumis²⁰².

D - LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES NORMES COMMUNAUTAIRES EN DROIT NATIONAL

1. Le rôle de la Commission européenne, garante du respect des traités

Le rôle central joué par la Commission européenne en tant que « gardienne des traités » a déjà été largement évoqué en infra, et l'on se bornera donc à en rappeler ici les éléments essentiels : la Commission garantit et contrôle l'application uniforme du droit communautaire sur le territoire de l'Union, et assure à ce titre un suivi non contentieux des dossiers, tient un registre de

¹⁹⁹ Cf., pour des éléments d'approfondissement sur l'extension du renvoi préjudiciel, L. Dubouis, *L'Union européenne*, op. cit., pp. 43 et 44.

²⁰⁰ À titre d'exemple, des questions préjudiciales ont été notamment posées par les juridictions françaises sur la compatibilité de l'ordonnance du 2 août 2005 aménageant les règles de décompte des effectifs (exclusion des salariés de moins de 26 ans) avec les directives européennes relatives à la participation des travailleurs.

²⁰¹ Chiffres cités par le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, op. cit., p. 284.

²⁰² Conseil d'État, Ass., 11 décembre 2006, *Société De Groot en Slot Allium BV et autre*, n° 234560, cité par *La lettre de la justice administrative*, n° 15, avril 2007, p. 2.

l’application des normes communautaires et élabore chaque année un rapport sur l’exécution du droit communautaire. Quant aux directives, elle effectue un suivi des mesures de transposition, présente régulièrement l’état d’avancement des transpositions de directives et dresse un échéancier des transpositions pour les années à venir.

En cas de mauvaise application du droit communautaire par un État-membre, la Commission met l’État concerné en demeure d’agir et peut, cela a été vu dans le point A de ce chapitre II, saisir la CJCE si celui-ci ne met pas fin au problème constaté.

Après la Grèce en 2000 et l’Espagne en 2003, la France a ainsi, pour la première fois, en 2005 et 2006, été condamnée par la CJCE à des astreintes pour avoir manqué à des obligations prévues dans des règlements ou des directives (arrêt du 12 juillet 2005 rendu dans l’affaire dite des « poissons sous taille ») et pour ne pas avoir correctement mis en œuvre les mesures figurant dans la directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985 en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (arrêt du 14 mars 2006). Ces arrêts sanctionnaient non un défaut de transposition, mais l’inexécution d’un règlement, dans le premier cas, et une mauvaise transposition (corrigée depuis), dans le second.

Dans une communication sur la mise en œuvre de l’article 228 du TCE en date du 13 décembre 2005, la Commission européenne a précisé :

- qu’elle demanderait systématiquement à la CJCE la condamnation de l’État-membre défaillant au paiement d’une somme forfaitaire et d’une astreinte ;
- qu’elle ne se désisterait plus en cas de régularisation en cours d’instance ;
- qu’elle demanderait une adaptation des montants en fonction des griefs.²⁰³

2. SOLVIT, un remède à la lenteur des procédures contentieuses ?

SOLVIT, réseau de résolution de problèmes en ligne, est en fonctionnement depuis juillet 2002. **Les États-membres y coopèrent pour régler, de manière pragmatique et non contentieuse, les problèmes résultant d’une mauvaise application de la législation du marché intérieur par les autorités publiques.** Un centre SOLVIT existe dans chaque État-membre.²⁰⁴ Les centres SOLVIT peuvent contribuer à traiter les plaintes émanant des citoyens et/ou des entreprises. Gérés par les États-membres, ces centres font partie de l’administration nationale et s’engagent « *à fournir des solutions réelles à des problèmes réels dans un délai de dix semaines* », les services offerts étant gratuits. La Commission européenne fournit les installations, propose le cas échéant une assistance pour accélérer la résolution des problèmes et transmet certaines des plaintes officielles qu’elle reçoit au système SOLVIT.

²⁰³ Rapport d’information déposé par la délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne sur la transposition des directives, présenté par M. Christian Philip, n° 3239 (4 juillet 2006).

²⁰⁴ Ainsi qu’en Norvège, en Islande et au Liechtenstein.

SOLVIT intervient en principe pour **tout problème transfrontalier entre une entreprise ou un citoyen, d'une part, et une autorité publique nationale, d'autre part, concernant une mauvaise application éventuelle de la législation communautaire**. Ces problèmes sont parfois liés à un manque d'information des particuliers ou des entreprises sur les droits en Europe et sur les procédures appliquées dans d'autres États-membres de l'Union dans le cadre du marché intérieur. Si tel n'est pas le cas, SOLVIT vise à les aider à faire valoir leurs droits. Toutefois, SOLVIT étant une approche informelle de la résolution des problèmes, il ne doit pas être utilisé dans le cas où une procédure juridictionnelle est déjà en cours.

Lorsqu'un cas est soumis par un particulier ou une entreprise à SOLVIT, le centre SOLVIT de son pays d'origine (appelé centre SOLVIT « d'origine ») vérifie dans un premier temps les données de la demande pour s'assurer qu'elle porte effectivement sur la mauvaise application des règles du marché intérieur et que l'ensemble des informations nécessaires sont disponibles. Le dossier est ensuite introduit dans un système de base de données en ligne, et automatiquement transmis au centre SOLVIT de l'État-membre où le problème s'est produit (appelé centre SOLVIT « chef de file »). Le centre SOLVIT « chef de file » doit confirmer dans un délai d'une semaine s'il accepte ou non le dossier, ce qui dépendra s'il estime la demande justifiée et si une solution pragmatique lui semble possible.

L'échéance pour trouver une solution au problème posé par un particulier est de dix semaines. Les deux centres SOLVIT coopèrent pour résoudre le problème et le demandeur est informé des progrès et de la solution proposée par le centre SOLVIT d'origine.

SOLVIT constitue donc un mécanisme alternatif de règlement des litiges beaucoup plus rapide que l'introduction d'une plainte officielle. Il n'est ni obligatoire d'accepter la solution proposée, ni possible de l'attaquer formellement au travers de SOLVIT. Enfin, si un problème reste en suspend ou si la solution proposée paraît inacceptable au demandeur, celui-ci peut toujours engager une action en justice à travers un tribunal national ou déposer une plainte officielle auprès de la Commission européenne.

En France, le centre SOLVIT est géré par le SGAE. M. Pierre Goudin soulignait lors de son audition par la délégation que cette **position interministérielle peut faciliter la résolution de certains problèmes**²⁰⁵. Par ailleurs, si la résolution des problèmes se fait au cas par cas, les solutions apportées peuvent faire école, l'organisation du système sous la forme d'une base de données permettant de proposer à nouveau une solution déjà éprouvée lorsqu'un nouveau cas se pose. Des réunions semestrielles avec la Commission européenne permettent également de procéder à des échanges de bonnes pratiques et de mettre en lumière les éventuelles lacunes de la législation européenne.

²⁰⁵ Audition de M. Pierre Goudin par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, le 17 avril 2007.

Le rôle pré-contentieux de SOLVIT pourrait être renforcé si davantage de publicité lui était fait. De nouvelles plaquettes élaborées par les services de la Commission européenne, qui doivent être prochainement diffusées dans les préfectures et les collectivités territoriales, en sont sans doute un élément. Cela supposerait également un renforcement des centres chargés de sa gestion au niveau national, les moyens qui leur sont affectés étant actuellement limités. Après avoir augmenté de 60 % en 2005, le nombre total de cas traités par SOLVIT est resté stable en 2006, avec 467 cas considérés comme relevant de la compétence de SOLVIT. Les deux tiers environ des cas sont soumis par des citoyens, et un tiers par des entreprises. Le taux moyen de résolution de ces cas est de 82 % en 2006, dont les trois quarts dans le délai prévu de dix semaines. La Commission européenne note dans son rapport annuel 2007 sur le fonctionnement du réseau SOLVIT que les quatre pays de l'Union européenne ayant la population la plus importante (Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie) ont représenté un nombre de cas relativement faible au regard de leur population, et que « *trois de ces quatre centres fonctionnent en sous-effectifs* »²⁰⁶.

3. La Cour de justice des Communautés européennes et le Tribunal de première instance des Communautés européennes

La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), qui siège à Luxembourg, est, depuis le traité de Nice, composée d'un juge par État-membre, soit vingt-sept en 2007, assistés de huit avocats généraux. Chaque juge ou avocat général est assisté par trois référendaires, qui sont des juristes nationaux (avocats, magistrats, universitaires...) ou des fonctionnaires des Communautés européennes en détachement. Les juges sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties de compétence et d'indépendance et nommés d'un commun accord par les gouvernements des États-membres pour six ans.

Les juges désignent parmi eux, pour un mandat de trois ans renouvelable, le président de la Cour de justice, qui dirige les travaux de la Cour, répartit les affaires entre les différentes chambres selon les critères fixés par la Cour, désigne le juge rapporteur et fixe les délais de procédure.

Les avocats généraux, chargés de présenter publiquement des conclusions motivées sur les affaires soumises à la CJCE, sont nommés pour six ans par les gouvernements, selon les mêmes critères que les juges.

La CJCE rend environ 600 arrêts par an, soit un total d'environ 14 000 arrêts rendus depuis sa création en 1952 par le traité CECA. Elle assure, selon le mot de M. Philippe Léger lors de son audition par la délégation du Sénat pour l'Union européenne²⁰⁷, **trois types de fonctions** : tout d'abord, elle est chargée d'apprécier la légalité des actes communautaires ; ensuite, à l'image d'une cour constitutionnelle, elle a pour mission d'arbitrer les conflits entre les institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement européen) ; enfin,

²⁰⁶ Communiqué de presse IP/07/618 de la Commission européenne, du 7 mai 2007.

²⁰⁷ *Actualités de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*, n° 115, du 6 au 22 février 2006, compte rendu de l'audition de MM. Philippe Léger et Jean-Pierre Puissochet devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

elle a pour fonction de dire le droit, tout juge national pouvant saisir la Cour de justice dans le cadre d'un renvoi préjudiciel afin de lui demander de préciser un point d'interrogation sur le droit communautaire.

La procédure devant la Cour de justice est écrite. Pour chaque affaire, l'arrêt fait l'objet d'une traduction dans chacune des langues officielles de l'Union. La CJCE dispose à cette fin de son propre service linguistique, composé de juristes-linguistes. Toutefois, le français occupe une place particulière, les projets d'arrêt étant d'abord rédigés en français, qui est également la langue du délibéré.

La Cour ne siège plus en formation plénière que très rarement, pour des cas spécifiques prévus par le traité et par son statut, ou si elle considère qu'une affaire le justifie par son exceptionnelle importance. Trois autres formations sont possibles depuis le traité de Nice : chambre de trois juges, chambre de cinq juges - la grande majorité des affaires étant délibérée dans l'un ou l'autre de ces deux cadres - ou « grande chambre » de onze juges, présidée par le président de la Cour, réunie lorsqu'un État-membre ou une institution partie à l'audience le demande. L'organisation du travail se fait en fonction de la nature et de l'importance des affaires dont la Cour est saisie.

Saisie par la Commission européenne au terme d'une phase pré-contentieuse qui a été décrite en infra, la Cour instruit le dossier, ce qui donne lieu à des échanges de mémoires avec l'État-membre concerné. Il arrive que l'État-membre mette son droit en conformité pendant cette phase, mais la Cour considère que, une fois saisie, elle doit néanmoins se prononcer, sa mission étant de constater les atteintes à l'application du droit communautaire²⁰⁸.

En cas de mauvaise application du droit, la CJCE, qui ne peut annuler les textes nationaux, rend un arrêt de constatation de manquement. L'État concerné doit alors en principe se mettre en conformité avec le droit communautaire. Depuis le traité de Maastricht, si l'État-membre refuse de le faire, la Commission demande à l'État-membre de se justifier dans le cadre d'une procédure de « manquement sur manquement » qui a déjà été évoquée, puis elle prend un avis motivé dans lequel elle expose son point de vue et fixe un délai pour que l'État s'exécute. Si celui-ci ne le fait pas, l'article 228 du TCE lui permet de saisir à nouveau la CJCE et de lui demander de fixer soit une amende forfaitaire²⁰⁹, soit une astreinte à payer par jour de retard. La Cour de justice n'est pas liée par la proposition de la Commission et, dans son arrêt du 12 juillet 2005 Commission

²⁰⁸ Pour des éléments complémentaires sur la Cour de justice et son fonctionnement, on pourra se reporter à *L'Union européenne*, sous la direction de Louis Dubouis, *op. cit.*, pp. 32 et 24.

²⁰⁹ Le montant de l'astreinte doit avoir pour effet que la sanction soit à la fois proportionnée et dissuasive. L'effet dissuasif de la sanction revêt deux aspects : la sanction doit être suffisamment élevée pour que l'État-membre décide de régulariser sa situation et de mettre fin à l'infraction (elle doit être supérieure au « bénéfice » que l'État-membre retire de l'infraction) et que l'État-membre s'abstienne de toute récidive. La somme forfaitaire varie en fonction de la richesse de États et de la pondération de leurs voix au Conseil. Par exemple, la somme forfaitaire minimale fixée pour la France est de 10,915 millions d'euros, la plus élevée s'appliquant à l'Allemagne et atteignant 12,7 millions d'euros, et la plus faible concernant Malte, avec 180 000 euros.

c/France dite « poissons sous taille », elle a jugé possible le cumul des deux types de sanctions²¹⁰.

S’agissant du mode de calcul de l’astreinte, la Cour estime par ailleurs qu’il relève de son pouvoir de pleine juridiction d’apprécier à la fois :

- la périodicité de l’astreinte ;
- la possibilité d’en moduler le montant et de le rendre dégressif dans les cas où la mise en conformité aux obligations communautaires est quantifiable ;
- les coefficients proposés par la Commission au regard des trois critères que sont la durée de l’infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l’État-membre en cause.

Il ressort du premier arrêt Commission c/France que la Cour se reconnaît le même pouvoir d’appréciation quant au montant de la somme forfaitaire.

Le **Tribunal de première instance (TPI)** a été créé en 1988 par le Conseil de l’Union européenne pour décharger la Cour de justice d’une partie des affaires, de plus en plus nombreuses, que celle-ci avait à traiter du fait des élargissements et de l’extension des compétences exercées au niveau européen. Il est composé de vingt-sept juges, nommés d’un commun accord par les États-membres pour un mandat de six ans renouvelable.

Les juges exercent leurs fonctions en toute impartialité et indépendance. Le Tribunal siège en trois chambres composées de cinq ou trois juges, ou, dans certains cas, en formation à juge unique. Il peut également siéger en « Grande chambre » (13 juges) ou en formation plénière lorsque la complexité juridique ou l’importance de l’affaire le justifie²¹¹.

Dans un premier temps, sa compétence était limitée aux recours des fonctionnaires européens contre leurs institutions, aux recours directs des particuliers dans le cadre du traité CECA et aux recours directs en matière de concurrence. Sa compétence a ensuite été élargie par le Conseil à l’ensemble des recours intentés par des personnes physiques ou morales (en matière d’aides d’État, de responsabilité extra-contractuelle, d’anti-dumping ...), et, depuis le traité de Nice, aux questions préjudiciales. Dans ce dernier cas, la CJCE peut toutefois intervenir en premier ressort s’il existe « un risque sérieux d’atteinte à l’unité ou à la cohérence du droit communautaire » aux termes de l’article 225.2 alinéa 2 du TCE. Toute décision du TPI peut par ailleurs faire l’objet d’un pourvoi devant la CJCE, mais celle-ci ne peut être saisie que des points de droit, les questions de fait étant jugées définitivement par le tribunal.

²¹⁰ La Commission ayant indiqué dans sa communication du 13 septembre 2005 relative à la mise en l’œuvre de l’article 228 du TCE, cela a été noté en *supra*, qu’elle demandera désormais systématiquement à la Commission la condamnation de l’État-membre défaillant au paiement d’une astreinte et d’une somme forfaitaire, et qu’elle ne se désistera plus en cours d’instance en cas de régularisation par l’État-membre.

²¹¹ Environ les trois quarts des affaires portées devant le Tribunal sont jugés devant une chambre de trois juges.

Pour renforcer l'efficacité de la CJCE et du TPI, le traité de Nice a prévu la création de chambres juridictionnelles chargées des recours de première instance dans des domaines spécifiques, leurs décisions étant susceptibles de recours devant le TPI. Un tribunal de la Fonction publique communautaire créé en 2005 est de même chargé des compétences de première instance en matière de fonction publique, ses décisions pouvant également faire l'objet d'appel devant le TPI²¹².

La France connaît, au 31 décembre 2006, huit affaires en manquement pendantes devant la CJCE²¹³. Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État rappelle toutefois que la Commission a décidé, le 12 décembre 2006, d'introduire devant la CJCE contre la France quatorze recours en manquement fondés sur l'article 226 du TCE, ainsi qu'un recours en « manquement sur manquement » en application de l'article 228 pour absence de transposition de la directive relative aux organismes génétiquement modifiés déjà citée, et surtout que **la France figure en tête des États-membres pour les procédures de manquement sur manquement ouvertes en application de l'article 228 du TCE**²¹⁴.

4. Les voies de recours juridictionnel

La Cour de justice peut être saisie pour annulation, pour carence, pour exception d'illégalité, pour manquement, à titre préjudiciel et enfin en responsabilité extra-contractuelle²¹⁵.

4.1. Le recours en annulation (article 230 du TCE)

En vertu de l'article 230 du TCE, « *la Cour de justice contrôle la légalité des actes adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers* ». Le recours en annulation, qui permet de saisir la CJCE pour assurer le contrôle de la légalité de l'action des institutions communautaires, doit être formé dans les deux mois qui suivent la publication ou la notification de l'acte. Ont « intérêt à agir », et peuvent donc exercer ce recours en annulation :

²¹² Le rôle du juge national, dernier maillon de ce dispositif en tant que juge communautaire de droit commun, ayant déjà été analysé en supra, cet aspect ne sera pas à nouveau évoqué dans cette partie. Pour des compléments sur le TPI, cf. Y. Doutriaux et C. Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 104 et 105. Le rôle du juge national, dernier maillon de ce dispositif en tant que juge communautaire de droit commun, ayant déjà été analysé en supra, cet aspect ne sera pas à nouveau évoqué dans cette partie.

²¹³ Contre 38 pour l'Italie, 26 pour la Grèce, 21 pour l'Espagne, 20 pour l'Allemagne, 12 pour l'Irlande, 11 pour l'Autriche et le Portugal, 10 pour la Belgique, 7 pour la Finlande, et le Royaume-Uni (source CJCE).

²¹⁴ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, *op. cit.*, pp. 329 et 330.

²¹⁵ La plupart de ces voies de recours ayant été déjà évoquées dans des points précédents, sont seulement évoqués ici les aspects essentiels. Pour des compléments et approfondissements, cf. Jean-Luc Sauron, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, Collection « Réflexe Europe », La documentation Française, 2004.

- par définition, les États-membres, le Conseil, la Commission, et, depuis le traité de Nice, le Parlement européen ;
- les particuliers (personne physique et morale, associations, etc.) contre les seuls décisions ou règlements qui **les concernent directement et individuellement**.

L'article 230 prévoit quatre moyens d'annulation : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toute règle de droit prise pour son application et le détournement de pouvoir, l'incompétence et la violation des formes substantielles étant des moyens d'ordre public, que le juge peut soulever d'office (même s'ils n'ont pas été invoqués par le requérant).

4.2. Le recours en exception d'illégalité (article 241 du TCE)

L'article 241 du TCE dispose que « *nonobstant l'expiration du délai (de deux mois) prévu à l'article 230 du TCE, cinquième alinéa, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement arrêté conjointement par le Parlement européen et le Conseil ou un règlement du Conseil, de la Commission ou de la Banque centrale européenne, se prévaloir des moyens prévus à l'article 230, deuxième alinéa pour invoquer devant la CJCE l'inapplicabilité de ce règlement* ».

L'article 241 compense donc l'exclusion des particuliers du droit de recours contre les actes de portée générale en permettant un contrôle incident de la légalité des actes, quand leurs effets ne peuvent être mesurés qu'après l'expiration du délai de recours de deux mois prévu par l'article 230. Généralement connue sous le nom d'exception d'illégalité, cette voie de recours est ouverte aux États-membres et institutions, mais également à toutes personnes physiques et morales.

4.3. Le recours en carence (article 232 du TCE)

La CJCE peut être saisie par les États-membres et les autres institutions communautaires d'un recours d'une institution (Conseil, Commission, Parlement européen et Banque centrale européenne, dans la limite des compétences de cette dernière) en « carence », c'est-à-dire pour une inaction illégale (l'institution ayant eu une obligation d'agir qu'elle n'a pas respectée). L'institution en cause doit avoir préalablement invitée à agir ; si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours devant la CJCE peut être formé dans un nouveau délai de deux mois. L'accès à ce recours des personnes physiques ou morales n'est ouvert « *que pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis* ».

4.4. Le recours en constatation de manquement de l'État (articles 226, 227 et 228 du TCE)

Tout État-membre (article 227) et la Commission (article 226) peuvent saisir la CJCE contre un État-membre qui aurait manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité et du droit dérivé. Le traité ne prévoit aucun délai pour intenter un recours en manquement et l'ensemble du droit communautaire (primaire et dérivé) peut faire l'objet d'un recours en manquement. Avant tout recours, le traité prévoit le « filtre » de la Commission, gardienne des traités, qui doit émettre un avis motivé après que l'État-membre ait été mis en mesure de présenter ses observations contradictoires. Si la CJCE reconnaît le manquement d'un État-membre, celui-ci est tenu de prendre les mesures prévues par l'arrêt de la Cour.

M. Jean-Luc Sauron signale dans *Droit et pratique du contentieux communautaire* que « *la procédure de l'article 227 n'a été utilisée que quatre fois en 40 années compte tenu de la difficulté politique qu'il y a pour un État à mettre publiquement en accusation un autre État-membre. Les États préfèrent en passer (notamment) par une dénonciation officieuse à la Commission* »²¹⁶.

Cependant, comme cela a été décrit précédemment, depuis Maastricht, l'article 228 du TCE prévoit la possibilité pour la CJCE d'infliger à l'État-membre récalcitrant une amende forfaitaire ou une astreinte sur requête de la Commission dans le cas où celui-ci n'a pas pris les mesures édictées par un premier arrêt.

4.5. Le renvoi préjudiciel (article 234 du TCE)

La CJCE peut, cela a été évoqué en supra, être saisie à titre préjudiciel par les juridictions nationales. Les recours préjudiciels sur l'interprétation du traité et du droit dérivé permettent d'assurer une application uniforme du droit communautaire sur l'ensemble du territoire de l'Union. MM. Yves Doutriaux et Christian Lequesne signalent que « *la part des recours préjudiciels par rapport à l'ensemble des affaires dont est saisie la Cour s'est accrue régulièrement pour atteindre près de la moitié du total des recours* »²¹⁷.

4.6. Le recours en responsabilité extra-contractuelle (article 235 et 288 alinéa 2 du TCE)

La CJCE peut être saisie en responsabilité extra-contractuelle. La Communauté doit en ce cas réparer les dommages causés par ses institutions ou par ses agents, « *conformément aux principes généraux communs aux droits des États-membres.* »

²¹⁶ Cf. Jean-Luc Sauron, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, p. 69.

²¹⁷ Yves Doutriaux et Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, op. cit., p. 106.

E - EXEMPLES DE DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN FRANCE

La Commission européenne, dans sa communication du 13 décembre 2005, annonçait qu'elle adopterait à l'avenir une attitude beaucoup moins tolérante à l'égard des États-membres qui ne respecteraient pas leurs obligations. Or, cette nouvelle attitude de la Commission et de la Cour de justice est susceptible d'affecter tout particulièrement notre pays.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial des crédits de l'environnement et du développement durable au nom de la Commission des finances du Sénat, dans un communiqué du 1^{er} juin 2006, a évalué le coût potentiel des condamnations de la France à une somme pouvant aller jusqu'à 1,2 milliard d'euros au titre de la somme forfaitaire et pour les seuls dossiers environnementaux.

Ce n'est pas seulement dans ce domaine que la France risque des condamnations pécuniaires pour non respect du droit communautaire. Ainsi, la Commission devrait décider de saisir la Cour de justice à l'encontre de la France, car elle lui reproche une transposition incomplète de la directive sur le droit d'auteur, des mises en demeure à propos de la transposition de la directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et celle sur les compléments alimentaires, etc.

Outre un risque financier non négligeable pour la France, cette situation entraîne de graves conséquences comme : la fragilisation de sa position dans les négociations communautaires, une atteinte à l'esprit communautaire, car la construction européenne repose sur la confiance mutuelle entre les États-membres, une forte insécurité juridique.

1. Les difficultés portant uniquement sur un défaut de transposition des directives (transposition incomplète ou tardive)

Les cas les plus préoccupants concernent le domaine environnemental au sens large.

On peut mentionner notamment le traitement des eaux résiduaires urbaines, la pollution de l'étang de Berre, l'insuffisance de sites Natura 2000 et le dossier relatif à la pollution des eaux par le nitrate en Bretagne.

1.1. Directive sur la pollution des eaux par le nitrate en Bretagne

En effet, une grande partie de la réglementation française sur l'eau est inspirée des nombreuses directives de la Commission européenne. Nous proposons comme exemple le manquement d'État pour non transposition de la directive 75/440/CE du Conseil, parue le 16 juin 1975.

Le 16 juin 1975 est parue la directive européenne sous le numéro 75/440/CEE concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États-membres est inscrite au JOCE n° L 194 du 25 juillet 1975. Les États-membres avaient alors deux ans pour la transposer.

En 1992, lasse de constater que la pollution des eaux bretonnes par les nitrates ne cesse d'empirer, l'Association Eau & Rivières de Bretagne a saisi la Commission européenne d'une plainte contre la France, pour **inapplication de la directive n° 75/440/CEE** du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États-membres. En effet, cette directive fixe un plafond de 50 mg/l. de nitrates au-delà duquel, sauf dérogations notifiées à Bruxelles, les collectivités ne peuvent prélever dans les rivières des eaux brutes (ou naturelles) destinées à la consommation humaine. Ces dérogations, délivrées par la Commission européenne, sont conditionnées à la mise en œuvre de plans de gestion de la ressource en eau, qui doivent garantir un retour rapide en situation « normale », c'est-à-dire une réduction de la pollution par les nitrates en deçà du seuil de 50 mg/l.

Devant l'inertie française, la Commission a formé un recours contre la France devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) le 15 juillet 1999.

Par un arrêt du 8 mars 2001, la CJCE a condamné la France aux dépens mais sans astreinte pour non respect de la directive de 1975 au triple motif : de la non-conformité de la qualité des eaux bretonnes en matière de nitrates, de l'absence de notification d'un plan d'action organique, et de l'absence de plans de gestion de la ressource sur les prises d'eau en situation de dépassement.

Le 21 décembre 2001, la Commission a mis en demeure la France d'appliquer l'arrêt de la CJCE et de satisfaire aux obligations de cette directive. Les réponses de la France des 17 avril et 19 novembre 2002 ayant toujours été jugées incomplètes, la Commission a adressé le 3 avril 2003 un nouvel avis motivé au gouvernement français, lui enjoignant d'adopter enfin toutes les mesures d'exécution de l'arrêt du 8 mars 2001.

Le 29 décembre 2003, la France a transmis à la Commission européenne le plan d'action organique « reconquête de la qualité des eaux superficielles en Bretagne » et des 13 premiers plans de gestion des ressources en eau.

Le 22 février 2005, un haut fonctionnaire de la Direction générale de l'environnement de la Commission européenne, accompagné de trois fonctionnaires européens, s'est rendu sur place en Bretagne afin de constater la réalité des actions françaises, et avant un éventuel renvoi du dossier par le Comité Infractions auprès de la CJCE. La visite a concerné deux bassins versants, situés respectivement dans le Finistère et les Côtes d'Armor.

À la suite de cette visite, la Commission a transmis à la France un avis motivé complémentaire le 18 juillet 2005.

Le 19 octobre 2005, la France a transmis à Bruxelles sa réponse à l'avis motivé complémentaire du 18 juillet 2005.

En 2006, le bilan établi a démontré que seules neuf prises étaient non conformes, sur un total de 37 prises mentionnées dans l'arrêt de la CJCE de 2001, et de 110 prises en service en Bretagne. Dans sa réponse à l'avis motivé complémentaire, datée du 19 octobre 2005, la France soulignait l'évolution positive constatée sur la quasi-totalité des bassins versants et rappelait les temps de réaction des milieux qui provoquent un décalage de plusieurs années entre les modifications de pratiques agricoles et la baisse des teneurs en nitrates dans les cours d'eau. Les calculs du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) mettent en évidence un temps moyen de réponse des milieux de l'ordre de cinq années. Néanmoins, la France a mis en œuvre, à partir de la fin 2005, une série de mesures supplémentaires, s'ajoutant aux dispositions du plan d'action pour la reconquête de la qualité de l'eau, destinées à accélérer le processus de retour à la conformité. Elle a en outre renforcé le taux de contrôles du programme d'action « directive nitrates » suivie de notes complémentaires datées le 21 février 2006, le 5 mai 2006, le 11 décembre 2006 et le 13 mars 2007.

Début 2007, les services de la Commission ont considéré que la France ne respectait pas l'obligation de résultat exigée par la directive du 16 juin 1975 dite « eaux brutes ».

Le 12 février 2007, le Préfet de la région Bretagne, Préfet d'Ille-et-Vilaine, a organisé une rencontre avec les acteurs concernés pour présenter, échanger et recueillir l'avis des participants sur les mesures supplémentaires renforcées susceptibles d'être proposées à la Commission européenne, afin d'éviter une nouvelle saisine de la Cour de justice.

Le 21 mars 2007, lors de la réunion du Comité « d'Infraction », la Commission a décidé à l'encontre de la France, au titre de l'article 228 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir la CJCE avec délai d'exécution de 3 mois.

Le montant de l'amende forfaitaire potentielle est d'environ 28 millions d'euros si l'arrêt de la CJCE avait lieu en 2007, mais serait de 30 millions d'euros en cas de condamnation en 2008. Des astreintes journalières de 117.882 euros calculées sur la base de 11 prises d'eau devront être versées par la France au prorata du nombre de prises d'eau restant non conformes.

Dans ce dossier relatif à la pollution des eaux par le nitrate en Bretagne, la Commission européenne met en cause la volonté des autorités françaises à s'assurer de la conformité de la teneur en nitrate des eaux superficielles d'alimentation en eau potable.

Il semblerait que la mise en conformité au droit communautaire pourrait nécessiter encore plusieurs années.

1.2. Directive sur la protection des victimes de produits défectueux

La France figure en tête des vingt sept États-membres en ce qui concerne les procédures de manquement fondées sur l'article 228 du traité, après une trentaine de procédures ouvertes.

Le 14 mars 2006, la France a été condamnée par la Cour de Luxembourg pour **transposition incorrecte** de la directive relative à la responsabilité du fait des produits défectueux.

La directive 85/374 du 25 juillet 1985 avait pour ambition de donner un cadre européen unifié à la protection des victimes de produits défectueux. Elle instituait un régime de responsabilité civile harmonisé des producteurs pour les dommages causés par les produits défectueux.

Le délai de transposition était fixé au 30 juillet 1988.

La transposition en France de cette directive par la loi n° 98-389 du 19 mai 1998 a retenu des règles plus « strictes » que celles prévues par la directive, au motif d'un ordre juridique français plus protecteur du consommateur victime du dommage.

Considérant que la directive n'avait pas été transposée de manière correcte et dans le délai prescrit, la Commission a engagé une procédure en manquement : après avoir mis en demeure la France de présenter ses observations, la Commission a, le 6 août 1999, émis un avis motivé invitant la France à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois. Jugeant la réponse française à cet avis insatisfaisante, la Commission a saisi la CJCE.

Par un arrêt en date du 25 avril 2002, la CJCE a condamné la France pour transposition incorrecte des dispositions de la directive. Elle a jugé que les États-membres ne disposaient pas de la possibilité de s'écarte de cette directive à l'occasion de la transposition, même dans le sens d'une amélioration du niveau de protection des consommateurs victimes.

La Commission, s'assurant du suivi de la décision de la CJCE, a adressé à la France le 20 février 2003 une lettre de mise en demeure avec deux mois pour faire des observations. Le gouvernement français a présenté les projets de modifications envisagées et soumis au Parlement. La Commission, par un avis motivé du 11 juillet 2003, a donné deux mois pour prendre les mesures envisagées. À la veille de l'échéance des deux mois, la France a invoqué l'encombrement du calendrier parlementaire pour informer la Commission de son impossibilité de respecter le délai.

La Commission a introduit un nouveau recours en manquement le 14 avril 2004.

La France est parvenue à modifier certaines mesures litigieuses dans la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit modifiant le droit civil et complétant les dispositions législatives par les décrets prévus. Cependant, la Commission a constaté que seuls certains points de l'arrêt du 25 avril 2002 avaient été pris en compte par la loi française, et que donc, la directive de 1985 n'était toujours pas correctement transposée. La Commission a donc maintenu son recours en manquement.

La CJCE a rendu un nouvel arrêt le 14 mars 2006 confirmant la version de la Commission en ce que la loi française n'avait pas assuré la complète exécution de l'arrêt du 25 avril 2002. La France a été à nouveau condamnée aux dépens, ainsi qu'à une astreinte de 31.650 € par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour assurer l'exécution pleine et entière de l'arrêt du 25 avril 2002, et ce jusqu'à sa complète exécution.

Pressentant certainement une décision qui lui serait lourdement défavorable, le gouvernement français a profité de la ratification d'une ordonnance du 17 février 2005 relative à la garantie de la conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur par l'Assemblée nationale, pour ajouter un petit article modifiant l'ultime disposition du code civil litigieuse et permettant ainsi à la France de se mettre en conformité avec la directive de 1985. Cette « petite loi » est devenue la loi n° 2006-406 du 5 avril 2006 relative à la garantie de conformité du bien au contrat due par le vendeur au consommateur et à la responsabilité du fait des produits.

1.3. Directive relative au développement des chemins de fer communautaires

L'exemple du rail illustre également les difficultés qui peuvent intervenir dans la procédure des transpositions des directives en droit national. On peut considérer que l'Europe communautaire des chemins de fer est née en 1991 avec la directive 91/440 (directive relative au développement de chemins de fer communautaires), composante essentielle du premier paquet de directives (« premier paquet ferroviaire ») concernant l'ouverture progressive du rail au marché européen et à la concurrence.

Cette directive fixant cette ouverture progressive effective à partir de 2001, exigeait la séparation comptable de la gestion des infrastructures et de l'exploitation, le tout accompagné d'un apurement financier des différents systèmes ferroviaires avant d'aborder les étapes suivantes. Un désendettement global du système ferroviaire européen étant la condition sine qua non à son ouverture à la concurrence.

La logique de la directive transports ferroviaires n'a pas été respectée dans le cadre de l'application de la réforme Pons/Idrac.

RFF aurait dû supporter l'ensemble de la dette générée par la réalisation des infrastructures cette entité restant en toute hypothèse dans le giron de l'État et pouvant aussi recevoir des aides de l'État ou des régions pour réaliser de nouveaux investissements. La SNCF aurait dû au contraire voir sa dette éradiquée.

La concurrence se fait au niveau du choix de l'exploitant par l'autorité de transport qui peut, pour assurer des missions de service public, prévoir un paiement sous forme de subventions à l'exploitant.

Ce qu'exige en revanche la directive, c'est l'égalité de traitement pour tous les opérateurs agréés, qu'ils soient publics comme la SNCF ou qu'ils soient privés. Le choix se fait selon une procédure d'appel d'offres et l'opérateur retenu est celui qui propose le meilleur service au meilleur coût pour la collectivité concédante.

Pour que la SNCF soit en situation de pouvoir répondre au défi de l'ouverture à la concurrence, il faut que sa situation soit assainie. C'est ce qui explique les délais qui ont été prévus avant l'ouverture totale.

En réalité, la réforme Pons/Idrac de 1997 a séparé l'infrastructure de l'exploitation et va au-delà de la pure séparation comptable exigée par la directive 91/440. Le système est profondément remanié avec, d'une part, la création de Réseau ferré de France(RFF) le gestionnaire des infrastructures et, d'autre part, la SNCF transformée en entreprise ferroviaire vouée uniquement à l'exploitation. Chacun des deux EPIC se voyant chargé d'assumer une part de la dette colossale du système qui s'élève à 40 milliards d'euros. RFF récupère 25 milliards d'euros, la SNCF 7 milliards d'euros et un Service annexe d'amortissement de la Dette SAAD est créé pour gérer le reliquat.

Le problème de l'endettement de la SNCF, endettement principalement dû à l'exceptionnel effort consenti pour le développement des infrastructures et du matériel à grande vitesse n'est pas réglé.

Tout opérateur roulant sur le réseau doit désormais payer une redevance à RFF, le poids de la dette s'est traduit par une hausse importante de cette redevance, et la SNCF, en tant que principale entreprise ferroviaire utilisatrice, supporte par voie de conséquence toute la charge fiscale liée au remboursement. Les régions également doivent s'en acquitter pour les TER qui circulent.

Les subventions de l'État à la SNCF ne concernent pour l'essentiel que le remboursement logique des charges liées à l'exercice de la mission de service public, et ne recouvrent qu'une faible partie des intérêts payés pour rembourser la dette qui plombe les comptes d'exploitation de l'entreprise. Malgré une dynamique exceptionnelle, la SNCF se trouve ainsi fragilisée face à l'ouverture du réseau à la concurrence.

Le premier paquet ferroviaire est donc entré en vigueur à compter de 2001 et ses directives sont transposées en droit français pour application.

La première de toutes étant la directive 91/440, les autres, non moins importantes, concernent les licences d'entreprises ferroviaires, la répartition des sillons de circulation, l'interopérabilité du système transeuropéen conventionnel et l'ouverture effective du FRET à la concurrence sur les grands axes européens au 15 Mars 2003, qui sera étendue à tout le réseau en 2008 au plus tard. Une agence ferroviaire européenne est également créée à Valenciennes.

Le transport de voyageurs n'est touché par des dispositions semblables qu'à partir de 2006 pour les TER et 2008 pour les autres lignes ; Le FRET est par conséquent la première activité confrontée à la problématique européenne.

Actuellement, le FRET, qui est en pleine crise de restructuration, vise l'assainissement de ses comptes, la stratégie s'oriente vers une concentration de l'activité sur les seules circulations rentables et vers une logique comptable au détriment de la part de service public que peut assurer le secteur marchandises pour soulager la route, lutter efficacement contre le réchauffement climatique, les gaz à effet de serre et améliorer la sécurité routière. Les subventions européennes et nationales sont accordées au FRET sous condition d'un retour à l'équilibre et de l'ouverture totale du secteur.

On peut mesurer ainsi, au travers de l'exemple du rail, les difficultés sur les procédures de transposition des directives en droit national, sachant qu'elles sont effectuées de manière différente (partiellement ou en totalité) avec plus ou moins de délai dans chaque État-membre.

2. Les difficultés portant sur des procédures ouvertes à l'encontre de la France sur des manquements qui perdurent depuis de nombreuses années.

Il s'agit ici du non respect de règles fixées par des règlements communautaires d'application directe et, dans le cas ci-dessous, d'un manquement des autorités françaises aux obligations prévues par des règlements établissant des mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche.

2.1. L'affaire dite des « poissons sous taille »

Le Conseil a établi certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêches exercées par les bateaux des États-membres. Ces mesures ont été définies dès 1982 par différents règlements successifs, dont le dernier est entré en application le 1^{er} janvier 1994. Il s'agit du règlement n° 2847/93 du 12 octobre 1993 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche.

Ce règlement général est complété par une réglementation technique, elle-même actualisée au fil du temps, et dont le dernier texte en date concerne le règlement n° 850/98 du 30 mars 1998 et est applicable depuis le 1^{er} janvier 2000. Les mesures techniques fixées par ces règlements sont en substance identiques. Ces mesures concernent notamment le maillage minimal des filets.

En n'assurant pas, de 1984 à 1987, un contrôle garantissant le respect des mesures techniques communautaires pour la conservation des ressources de pêche, la France a été une première fois condamnée par la CJCE en manquement à ses obligations dans un arrêt du 11 juin 1991.

Par une lettre du 8 novembre 1991, la Commission a demandé aux autorités françaises de lui communiquer les mesures prises pour exécuter l'arrêt du 11 juin 1991. Le 22 janvier 1992, les autorités françaises ont répondu qu'elles feraient tout leur possible pour se conformer aux dispositions communautaires.

Lors de plusieurs missions effectuées dans des ports français, les inspecteurs de la Commission ont constaté une amélioration de la situation, mais ont relevé plusieurs insuffisances dans les contrôles exercés par les autorités françaises.

Après avoir invité la République française à présenter ses observations, la Commission a émis, le 17 avril 1996, un avis motivé dans lequel elle constatait que l'arrêt du 11 juin 1991 n'avait pas été exécuté sur les points suivants :

- défaut de conformité de la mesure du maillage minimal des filets à la réglementation communautaire ;
- insuffisance des contrôles, permettant la mise en vente de poissons sous-taille ;
- attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions.

Attirant l'attention sur l'éventualité de sanctions pécuniaires pour non-exécution d'un arrêt de la Cour, la Commission fixait un délai de deux mois pour que la République française prenne toutes les mesures nécessaires aux fins de l'exécution de l'arrêt.

Dans le cadre d'un échange de lettres entre les services de la Commission et les autorités françaises, celles-ci ont tenu informée la Commission des mesures qu'elles avaient prises et continuaient à mettre en œuvre dans le sens d'un renforcement des contrôles.

Parallèlement, des missions d'inspection ont été effectuées dans des ports français. Sur la base des rapports établis après des visites dans différents ports de pêche français en 1997, 1998 et 1999, la Commission a conclu que deux problèmes subsistaient, à savoir, d'une part, l'insuffisance de contrôles permettant la mise en vente de poissons sous-taille et, d'autre part, l'attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions.

Les rapports des inspecteurs ont amené la Commission à émettre, le 6 juin 2000, un avis motivé complémentaire, dans lequel elle constatait que l'arrêt de 1991 n'avait pas été exécuté sur les deux points susvisés. La Commission indiquait que, dans ce contexte, elle considérait comme « *particulièrement grave le fait que des documents publics relatifs aux ventes en criée utilisent officiellement le code "00" en infraction manifeste aux dispositions du règlement (CE) n° 2406/96 du Conseil, du 26 novembre 1996, fixant des normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche* »²¹⁸. Elle attirait l'attention sur l'éventualité de sanctions pécuniaires.

Dans leur réponse du 1^{er} août 2000, les autorités françaises ont fait valoir en substance que, depuis le dernier rapport d'inspection, le contrôle national des pêches avait connu d'importantes évolutions. Il aurait fait l'objet d'une réorganisation interne, avec la mise en place d'une « cellule », ultérieurement devenue « mission » du contrôle des pêches, et aurait bénéficié d'un renforcement des moyens de contrôle, avec, notamment, la mise à disposition de patrouilleurs et d'un système de surveillance sur écran des positions des navires ainsi que la diffusion d'instructions à l'usage des personnels de contrôle.

²¹⁸ JO L 334, p. 1.

Lors d'une nouvelle mission d'inspection en 2001 dans des ports français, les inspecteurs de la Commission ont constaté la faiblesse des contrôles, la présence de poissons sous-taille et la mise en vente de ces poissons sous le code « 00 ».

Par lettre du 16 octobre 2001, les autorités françaises ont transmis à la Commission copie d'une instruction adressée aux directions régionales et départementales des affaires maritimes, leur enjoignant de faire mettre fin à l'utilisation du code « 00 » d'ici le 31 décembre 2001 et d'appliquer, à compter de cette date, les sanctions réglementaires aux opérateurs qui ne s'y conformeraient pas. Lesdites autorités faisaient état d'une augmentation, depuis 1998, du nombre des poursuites pour infraction aux règles relatives aux tailles minimales et du caractère dissuasif des peines prononcées. Elles faisaient également partie de l'adoption, en 2001, d'un plan de contrôle général des pêches, fixant des priorités, parmi lesquelles la mise en œuvre d'un plan de restauration du merlu et le contrôle strict du respect des tailles minimales.

Considérant que la République française n'avait toujours pas exécuté l'arrêt de 1991, la Commission a introduit un nouveau recours en manquement le 27 août 2002.

Durant la procédure, les services de la Commission ont procédé à trois nouvelles missions d'inspection en 2003 en Bretagne et dans les ports de la Méditerranée. Il ressort des rapports sur ces missions que le nombre des cas de mises en vente de poissons sous-taille avait diminué en Bretagne, mais qu'il subsistait des problèmes sur la côte méditerranéenne en ce qui concernait le thon rouge. Il en ressortait également que les contrôles au débarquement étaient peu fréquents.

Dans un arrêt du 12 juillet 2005, la CJCE a condamné la France pour infraction à la réglementation des activités de pêche à une astreinte de 57 761 250 € pour chaque période de 6 mois à compter du prononcé de l'arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991 n'a pas encore été exécuté pleinement, et à une somme forfaitaire au profit de la Commission de 20 000 000 €. La France a aussi été condamnée aux dépens.

3. L'adaptation politique ou juridique d'une directive

Les répercussions pratiques d'une directive peuvent nécessiter un long temps d'adaptation et expliquent souvent des retards dans la transposition. L'adaptation politique ou l'adaptation juridique sont de bons exemples.

Deux exemples opposés nous montrent le délai qui peut être nécessaire pour l'élaboration et l'application d'une directive européenne.

La directive 79/693/CEE relative au rapprochement des législations des États-membres concernant les confitures gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons a été proposée par la Commission le 25 juin 1965. Mais il a fallu attendre le 24 juillet 1979, soit plus de 14 ans, pour que le Conseil vote le texte. La France a alors transposé la directive par le décret 85-872 le 14 août 1985, plus de 20 ans après l'initiative de la Commission.

En revanche, la création de la signature électronique a été beaucoup plus rapide. Proposée par la Commission le 13 mai 1998, le Parlement et le Conseil, par application de la procédure de codécision, ont voté ensemble le texte le 13 décembre 1999. Une première loi de transposition intervenait en droit français le 13 mars 2000 avant la consécration de la signature électronique par la loi n° 575 du 21 juin 2004 pour la confiance de l'économie numérique. En égard au bouleversement juridique et pratique que constitue la signature électronique, la procédure communautaire a été extrêmement rapide.

Par ailleurs, divers exemples montrent les difficultés qui peuvent intervenir dans la transposition des directives.

La directive chocolat a imposé aux artisans l'application de condition d'étiquetage envisageable uniquement dans la grande distribution. Le reproche principal fait aux réglementations européennes et à leurs lois de transpositions est de ne jamais dissocier les grandes des petites structures. Le mode de fonctionnement de ces dernières n'est souvent pas compatible avec les régimes prévus et par conséquent, les artisans se trouvent souvent dans l'impossibilité de répondre aux exigences légales et font donc souvent l'objet de sanction de la part des inspecteurs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Le régime de la traçabilité pose les mêmes difficultés et les demandes d'assouplissement formulées à la DGCCRF par les confédérations d'artisans ont toujours été rejetées.

De même, quant au **seuil de poussière de bois dans les ateliers**, à l'occasion de la transposition de cette directive en droit français, la France a décidé de faire de l'excès de zèle en prévoyant un seuil encore plus bas que celui de la directive. Ce seuil fixé par la France est non seulement irréaliste mais surtout totalement inapplicable faute d'instruments de mesure fiables pour apprécier ce niveau infinitésimal de poussière autorisé.

Le rayonnement optique naturel et artificiel est l'exemple type d'une intervention réussie des professionnels du bâtiment qui ont su lors des discussions du projet de directive faire comprendre l'aberration de la réglementation de protection contre les rayons du soleil sur les chantiers. Si cette protection se justifie pour les rayonnements optiques artificiels des soudeurs, elle est beaucoup plus difficile à faire respecter pour le rayonnement naturel, surtout quand le texte prévoyait des seuils communs que l'on soit à Helsinki ou à Lisbonne. Grâce au contexte de « Mieux légiférer » le Président de la Commission européenne, M. Barroso a pris la décision lors de la deuxième lecture de retirer de cette directive tout ce qui relevait de « l'optique naturel ».

Quant à **la directive en cours sur les déchets**, cette révision de directive ancienne qui date de 15 à 20 ans est en première lecture. Elle prévoit pour tout transport de déchets en petites quantités une demande de « permis préalable » en préfecture, comme cela se pratique pour l'amiante. Les professionnels du bâtiment sont très inquiets de la généralisation de cette pratique à tout type de transport de déchets qui risque de contraindre encore davantage les petites entreprises.

III - « MIEUX LÉGIFÉRER », UNE PRÉOCCUPATION GRANDISSANTE AU SEIN DE L'UNION

97 000 pages au Journal officiel : c'est l'estimation de la Commission sur la quantité de textes législatifs, adoptés par l'Union européenne depuis sa création, dont une partie est toutefois éliminée périodiquement par la Commission lorsque les textes considérés deviennent périmés ou caduques. Une quantité impressionnante de lois complexes avec pour conséquence, selon certains, de contribuer à l'euro-scepticisme et à rendre difficile l'appréhension du droit européen par les usagers du droit.

Cette inflation normative est du reste également constatée en France s'agissant du droit national : le recueil des lois de l'Assemblée nationale est ainsi passé de 1067 pages en 1983 à 3721 pages en 2004²¹⁹.

Mme Marie-Anne Frison-Roche, lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, rappelait que la préoccupation de « Mieux légiférer » a été initiée au Royaume-Uni, où le concept de *best regulation* concerne surtout la réglementation économique et le droit de la concurrence, et qu'elle ne peut être pensée indifféremment de la fonction assignée au droit. Dans une vision instrumentale du droit, l'Union européenne souhaite que soient mieux explicitées les raisons pour lesquelles une réglementation est mise en place, afin de pouvoir mesurer, *a priori*, si le recours à une nouvelle législation s'impose, *a posteriori*, si les effets produits sont bien ceux pour lesquels le texte avait été institué (logique dite d'*accountability* ou « rendre compte), et prendre si besoin est des mesures d'ajustement. L'art de légiférer est alors celui où les effets produits par le texte sont conformes à ceux espérés lors de son adoption.

Cette logique est étrangère à la tradition juridique française, où la loi tire son autorité de la légitimité du législateur qui l'a adoptée (légitimité par la source), le droit ayant dans cette conception une efficacité intrinsèque, à travers la sécurité mécanique produite par les autorités chargées de son application (juge, police, etc.). Dans cette logique d'efficacité intrinsèque, le droit est supposé « neutre ». Il n'est donc pas nécessaire d'expliciter le projet politique sous-jacent à l'adoption d'une norme. Dans celle de l'efficacité extrinsèque, c'est en revanche souhaitable : l'adéquation du droit aux faits et au projet politique poursuivi apparaît comme un enjeu majeur ; **les efforts importants (Livres verts et Livres blancs, consultations, communications, etc.) visant, dans le cadre de « l'avant législation », à préciser et à expliciter le projet poursuivi, en constituent un élément essentiel**²²⁰ ; cela passe également, entre autres, par des moyens financiers permettant d'évaluer *a priori* et *a posteriori* l'efficacité du texte adopté, qui doivent donc être prévus.

²¹⁹ Citation par le *Rapport public 2006* du Conseil d'État (p. 266) d'une étude du Secrétariat général du gouvernement réalisée en 2005.

²²⁰ Déjà analysés en *supra*, ils ne seront pas décrits à nouveau dans cette partie.

A - UNE PRIORITÉ POUR LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

La préoccupation de « Mieux légiférer » est déjà ancienne à l'échelon européen : dès le Conseil européen d'Édimbourg de décembre 1992, la simplification et l'amélioration de la législation avaient été inscrites parmi les priorités de la Communauté européenne.

Depuis lors, cette priorité a été rappelée par la plupart des Conseils européens successifs, et a fait l'objet, après l'adoption en juin 2002 du plan d'action « Mieux légiférer », d'un ensemble de communications, propositions et évaluations de la Commission, de 2002 à 2005. Cet exercice est encadré au niveau communautaire par l'accord inter-institutionnel de décembre 2003 sur l'amélioration de la législation²²¹, qui constitue un engagement conjoint des trois institutions européennes intervenant en la matière, par la communication de la Commission de mars 2005 intitulée *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union économique*²²², ainsi que par une communication de septembre 2006 qui a été soumise au Conseil européen de printemps 2007. Conçue par la Commission européenne comme l'un des instruments privilégiés de la Stratégie de Lisbonne, la démarche « Mieux légiférer » comprend quatre volets principaux.

1. Une stratégie de simplification fondée sur un « toilettage » du droit communautaire

Le premier volet relève d'une stratégie de simplification adoptée en octobre 2005 pour la période 2005-2008²²³ : il prévoit une simplification de la législation communautaire qui passe notamment par la codification de l'acquis communautaire, par la refonte des textes présentant des contradictions ou des redondances entre eux, ainsi, le cas échéant, que par une révision de certains textes dans le sens d'une application plus souple.

Une première étape est constituée par la **consolidation** des actes législatifs, gérée par l'Office des publications. Pour en assurer le suivi opérationnel, un accord inter-institutionnel a été conclu et des réunions régulières avec des représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission et de l'office des publications sont organisées. Opération purement technique, la consolidation consiste à intégrer dans un nouveau document un acte de base et ses modifications successives, ces nouvelles versions d'actes ayant au sein de l'Union une valeur purement informative. Les fichiers mis à jour font l'objet d'un contrôle de validation permettant leur diffusion sur EUR-Lex. Systématique, la consolidation concerne le droit en vigueur depuis 1952. La législation consolidée concerne ainsi de l'ordre de 3 000 familles d'actes²²⁴. La consolidation est effectuée par « couches historiques », de telle sorte que le citoyen puisse accéder non seulement à la version consolidée d'un acte tel qu'il

²²¹ JO 2003/C 321/01.

²²² COM (2005) 97.

²²³ COM (2005) 535.

²²⁴ Dans le jargon de la consolidation, une « famille d'actes » est l'ensemble constitué par un acte de base, le premier acte adopté dans un domaine, et par tous les textes qui le modifient ou le corrigent.

est en vigueur aujourd’hui, mais aussi tel qu’il était en vigueur à un moment donné du passé.

Un travail considérable doit de même être accompli lors de l’adhésion d’un nouvel État-membre pour traduire et consolider dans sa langue, avec le concours de l’Office des publications, l’ensemble du droit communautaire.

La consolidation peut, pour l’ensemble des États-membres, être suivie d’une codification ou d’une refonte.

La **codification** consiste - sur la base du texte consolidé - à vérifier la cohérence du texte, à en faire le « toilettage » de façon qu’il puisse faire l’objet d’une nouvelle proposition d’acte législatif, qui devra alors suivre la procédure normale d’adoption, le plus souvent par la Commission seule, ou le cas échéant par le Parlement et le Conseil européens s’il s’agit d’un acte qui doit être adopté selon les règles de la codécision.

La **refonte** consiste en l’adoption d’un nouvel acte juridique qui, même s’il est fondé sur le résultat de la consolidation, reformule la législation en y intégrant plusieurs actes et en y apportant les modifications rendues nécessaires par l’évolution du secteur d’activités auquel il s’applique.

La codification relève principalement de la responsabilité du service juridique de la Commission. L’initiative de la refonte incombe en revanche à la direction générale de la Commission compétente pour le secteur concerné. Le programme de codification et de refonte mis en place par un accord entre Parlement, Conseil et Commission pourrait réduire dans des proportions considérables le volume de la législation européenne en vigueur²²⁵.

La Commission soulignait également que le **remplacement des directives par des règlements** peut, dans certaines conditions, offrir une simplification, les règlements étant directement appliqués et permettant de ce fait de garantir que tous les acteurs sont soumis au mêmes règles aux mêmes moments²²⁶.

2. Le retrait de textes jugés obsolètes et de certaines « propositions en instance » devant le Conseil ou le Parlement européen

Cette stratégie de simplification passe également par le retrait de textes jugés obsolètes (ceux-ci devant être aussi retirés au niveau national quand il s’agit de directives déjà transposées). La Commission a ainsi présenté, le 25 octobre 2005, une liste de 220 actes législatifs européens à simplifier, abroger ou réécrire dans un très grand nombre de secteurs. En novembre 2006, une nouvelle liste de quarante-trois mesures a été ajoutée à ce programme.

²²⁵ Commission européenne, *Newsletter de l’Office des publications officielles des Communautés européennes*, 1/ 2007, article « Simplifier le droit européen, une décision utile pour tous », p. 2.

²²⁶ Commission européenne, *L’initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, p. 13.

La Commission a aussi engagé un examen approfondi des propositions en instance devant le Conseil ou le Parlement européen, afin d'aboutir le cas échéant à la modification, au remplacement ou au retrait de ces propositions. Cet exercice a été initié par la communication de la Commission « *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi* » du 16 mars 2005. Il s'est concentré sur les propositions dont les progrès étaient jugés par la Commission peu significatifs, dont l'examen n'était pas encore entamé ou peu avancé, ou dont les circonstances s'étaient modifiées dans l'intervalle. Au début du mois de juillet 2005, 215 « propositions pendantes » (ou en instance) au total avaient été identifiées et examinées par les services de la Commission²²⁷.

En vertu de cette stratégie, et à la suite de cet examen de conformité (*screening*) avec les principes de l'amélioration de la réglementation et les priorités pour la croissance et l'emploi définis par la Commission, le Commissaire chargé de la politique en faveur des entreprises, M. Günter Verheugen, a présenté en septembre 2005 un projet de retrait de 68 propositions de textes (notamment des directives) en instance d'examen devant le Conseil et le Parlement européen, sur les 183 qui étaient toujours à l'étude ; 67 de ces propositions ont en définitive été retirées, le Parlement européen ayant exprimé des objections sur certains de ces retraits²²⁸. La Commission européenne a par ailleurs annoncé dans son programme de travail pour 2007 le retrait de dix propositions additionnelles, datant pour la plupart de 2004 et, dans son *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne en 2006*, elle faisait part de son intention de poursuivre « *régulièrement l'examen des propositions législatives encore pendantes devant le législateur pour ce qui est de leur pertinence générale et leur conformité aux principes de l'amélioration de la réglementation* »²²⁹.

Le Commissaire Verheugen a aussi proposé la mise en place d'un « criblage » (*screening*) des textes permettant à la nouvelle équipe, lors du renouvellement de la composition de la Commission, de retirer certains des projets proposés par l'ancienne Commission.

3. Une meilleure analyse d'impact de la législation européenne

Un autre volet passe par le développement d'études d'impact approfondies, visant à évaluer, *a priori* et *a posteriori*, l'efficacité des mesures adoptées au regard des buts poursuivis. Depuis le début de l'année 2005, les principaux projets de règlements ou de directives présentés par la Commission doivent ainsi s'accompagner d'une analyse d'impact évaluant leurs coûts et leurs bénéfices pour l'économie et la compétitivité européennes.

²²⁷ *Lettre mensuelle socio-économique*, Conseil central de l'économie belge, octobre 2005.

²²⁸ La proposition 2003/0160/AVC incluse parmi les 68 initialement sélectionnées par la Commission pour faire l'objet d'un retrait a été finalement adoptée par le législateur ; la liste des propositions retirées a été publiée au JO C 64 du 17 mars 2006.

²²⁹ Commission européenne, *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, 2006, p. 19.

Le 15 juin 2005, la Commission européenne a approuvé à ce titre de nouvelles procédures internes pour renforcer l'analyse d'impact (IA = *Impact Assessment*) appliquée à ses nouvelles propositions, afin de rendre son travail plus cohérent et d'améliorer sa qualité. Ces nouvelles lignes directrices sur la manière de conduire les analyses d'impact comprennent, entre autres :

- une **définition du niveau d'action approprié**, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, la possibilité de ne prendre aucune initiative législative au niveau européen ou de privilégier des alternatives à la législation, autorégulation (accords entre des organismes privés pour résoudre des problèmes en prenant des engagements mutuels) et co-régulation (confier la réalisation des objectifs définis dans la législation aux partenaires sociaux ou à des organisations non gouvernementales, par exemple) devant toujours être envisagée ;
- la **recherche d'une cohérence avec les autres politiques européennes** dans le cadre des trois piliers du développement durable (économique, social, environnemental), les effets sur l'économie, la dimension sociale et l'environnement étant analysés, même si l'accent est mis davantage sur la compétitivité économique que dans les versions précédentes.

Entre 2003 et 2006, la Commission a ainsi réalisé plus de 160 analyses d'impact, un résumé des analyses d'impact auxquelles elle a procédé étant traduit depuis septembre 2006 dans toutes les langues de l'Union. Dans son programme d'action pour 2006, la Commission prévoyait de même d'assortir d'études d'impact approfondies 85 de ses propositions législatives²³⁰.

Un comité des analyses d'impact composé de hauts fonctionnaires a également été créé pour proposer conseils et appui, ainsi que pour assurer un contrôle de qualité des analyses d'impact, afin de développer la culture de l'analyse d'impact au sein des services de la Commission²³¹.

Un accord entre les institutions est par ailleurs entré en vigueur en juillet 2006 quant à la mise en place d'une approche commune au titre de l'analyse d'impact au niveau communautaire. Le Parlement européen et le Conseil devraient ainsi produire leurs propres analyses d'impact sur les amendements substantiels qu'ils émettent sur les propositions de la Commission²³².

²³⁰ Rapport au premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du *Rapport public 2006* du Conseil d'État, Annexe IV, page 1.

²³¹ Communication de la Commission *Examen stratégique du programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne*, du 14 novembre 2006, COM (2006) 689 final.

²³² *Lettre mensuelle socio-économique* du Conseil central de l'économie belge, octobre 2005 et *Rapport général 2006 sur l'activité de l'Union européenne*, Commission européenne, p. 18.

4. Un programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union

En novembre 2006, la Commission européenne a proposé le lancement d'un programme d'action destiné à réduire les « charges administratives » imposées par la réglementation en vigueur dans l'Union. Ce programme était assorti d'un « objectif de réduction des charges administratives » fixé à 25 %, dont la Commission proposait qu'il s'applique conjointement à l'Union européenne et aux États-membres d'ici à 2012, ce qu'ont refusé un certain nombre d'États-membres, dont la France, ceux-ci trouvant cette mécanique et ce système de décompte quelque peu sommaires²³³.

Dans sa communication de janvier 2007 intitulée *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*²³⁴, la Commission définit ce qu'elle entend par les coûts et les charges administratives : « *les coûts de mise en conformité sont tous les coûts qui résultent de l'action de se conformer à un règlement, à l'exception des coûts financiers directs et des conséquences structurelles à long terme. Selon la méthode des coûts standard, ces coûts se répartissent entre « coûts de mise en conformité technique » et « coûts administratifs ». Par coûts administratifs, on entend les frais supportés par les entreprises, le secteur associatif, les autorités publiques et les citoyens pour satisfaire aux obligations légales de fournir des informations sur leurs activités ou leur production, soit aux autorités publiques, soit à des entités privées. L'information doit s'entendre au sens large (...).* »

Il est important d'établir une distinction entre les informations qui seraient collectées par les entreprises même en l'absence d'une législation, et (celles) qui ne seraient pas collectées si les dispositions législatives ne l'exigeaient pas. Les coûts induits par ces dernières sont qualifiés de charges administratives. Certaines des charges administratives sont nécessaires si l'on veut que les objectifs de la législation et le niveau de protection prescrit défini dans les traités soient atteints (...). Mais il existe également de nombreux cas où les charges peuvent être simplifiées et réduites sans pour autant porter atteinte à la législation en tant que telles. »

Dans cette même communication de janvier 2007, la Commission fait part de la mise au point d'un système de mesure des charges administratives au niveau de l'Union européenne intitulé « modèle MCS UE », annonce l'utilisation de cette méthode pour identifier les « *Obligations d'information (OI) les plus contraignantes* », indique quelle législation sera évaluée au niveau de l'Union et des États-membres communautaire, et identifie les treize domaines qui lui semblent devoir être prioritairement examinés. Sont également proposés dans ce cadre des mesures organisationnelles, une stratégie d'action immédiate

²³³ Document de travail de la Commission COM (2006) 691 sur *La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne* et Communication de la Commission COM (2006) 689 *Examen stratégique du programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne*.

²³⁴ Communication de la Commission du 24 janvier 2007 *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*, COM (2007) 23 final.

susceptible de « produire des résultats significatifs en apportant des changements relativement mineurs à la législation existante », enfin des principes communs consistant à :

- réduire la fréquence des déclarations obligatoires au niveau minimum nécessaire pour respecter les objectifs fondamentaux de la législation concernée ;
- vérifier si la même obligation d'information n'est pas imposée plusieurs fois par des canaux différents et éliminer les chevauchements ;
- remplacer la collecte d'informations menée actuellement au moyen de formulaires papier par un système de déclaration électronique via Internet en ayant recours, lorsque cela est possible, à des portails intelligents.

Le Vice-président de la Commission, M. Günter Verheugen, chargé des entreprises et de l'industrie, a déclaré : « *L'amélioration de la réglementation est un élément central du partenariat pour la croissance et l'emploi de la Commission européenne. Mais il ne suffit pas de réduire les lourdeurs administratives. Les États-membres doivent également apporter leur contribution. C'est pour cette raison que la présente initiative est si importante* ». Dans le cadre du suivi des Programmes nationaux de réforme de la Stratégie de Lisbonne, la Commission accorde ainsi une importance croissante aux efforts déployés par les États-membres en matière de qualité de la réglementation.

Un groupe d'experts nationaux de haut niveau « Mieux légiférer » a été constitué à cette fin auprès de la Commission européenne. Il est ouvert aux observateurs des pays en voie d'adhésion. Pour mieux se concentrer sur l'amélioration des politiques réglementaires générales concernant les entreprises, les secteurs d'activité, les consommateurs, les partenaires sociaux et les citoyens dans leur ensemble, le groupe de haut niveau ne donnera aucun avis sur des propositions législatives spécifiques.

Présidé par la Commission, le groupe a pour mission :

- d'assurer une interface efficace entre la Commission et les principales administrations concernées ;
- de contribuer à la diffusion des **meilleures pratiques** élaborées au niveau communautaire et national ;
- de renforcer la coopération entre la Commission et les États-membres en vue de **mettre en œuvre l'amélioration de la réglementation au niveau national** ;
- de contribuer à l'élaboration d'un ensemble cohérent d'indicateurs communs afin de **suivre les progrès réalisés** en ce qui concerne la qualité de l'environnement réglementaire au niveau de l'UE et des États-membres eux-mêmes, en tant que base à l'étalement de leurs programmes nationaux « Lisbonne » ;

- de conseiller la Commission sur les questions d'amélioration de la réglementation, notamment en ce qui concerne la simplification du droit communautaire, l'évaluation des répercussions économiques, sociales et environnementales, y compris les frais administratifs, les pratiques en matière de consultation, les différentes options envisageables en matière de réglementation.

B - UN PROGRAMME QUI A SUSCITÉ DE NOMBREUSES RÉACTIONS ET CONTRIBUTIONS

1. Les décisions des Conseil européen de 2006 et 2007

Le **Conseil européen des 15 et 16 juin 2006** a abordé la problématique « Mieux légiférer ». Le point 41 des conclusions de la présidence se félicite ainsi que les analyses d'impact intégrées globales soient de plus en plus utilisées dans les travaux de prise de décision de toutes les institutions, et considère qu'elles sont un élément essentiel du processus d'élaboration des politiques. Le Conseil européen se félicite de même de la mise en œuvre du programme de la Commission visant à simplifier la législation en vigueur et insiste sur « *l'importance d'étendre le programme de simplification à tous les secteurs concernés de l'économie européenne, dans le respect de l'acquis communautaire* »²³⁵.

La France a eu l'occasion de s'exprimer sur les exigences auxquelles doivent répondre les analyses d'impact lors du débat du Conseil européen de juin 2006 sur l'avenir institutionnel de l'Union ; elle a souhaité « *qu'à l'instar des travaux conduits dans la filière compétitivité du Conseil sur les études d'impact, la Commission et le Conseil dans toutes ses formations concernées, (s'engagent) à ce qu'aucun texte ne puisse être désormais adopté sans que ses incidences dans le domaine social n'aient été évaluées et publiquement présentées*

 ».

Plusieurs points des conclusions de la **présidence du Conseil européen de mars 2007** ont par ailleurs traité du développement du « *programme d'amélioration de la réglementation pour créer un environnement plus dynamique pour les entreprises* », le chapitre II de ce document y étant entièrement consacré.

Le point 9 des conclusions du Sommet souligne que le bon fonctionnement du marché intérieur « *passe par la mise en œuvre de règles claires et cohérentes au niveau de l'UE, ainsi que par une transposition correcte et de qualité de la législation communautaire en temps utile et par l'application effective de règles communes* ». Un nouvel objectif de déficit de transposition, limité à 1 % d'ici 2009 au plus tard, est fixé dans ce cadre.

²³⁵ Point 41 des *Conclusions de la Présidence* du 15 et 16 juin 2006.

Dans le chapitre II des conclusions du Sommet, le Conseil européen « accueille avec satisfaction le programme d'action de la Commission pour la réduction des charges administratives dans l'UE » et invite celle-ci à mettre régulièrement à jour son programme de simplification. Il considère que l'évaluation du système d'analyse d'impact de la Commission aidera à mettre en lumière les nouvelles améliorations de la législation à apporter, notamment par une meilleure prise en compte des aspects concernant la compétitivité extérieure dans le cadre de l'impact économique. La création d'un « Comité d'analyse d'impact » par la Commission constitue à cet égard une étape importante, « Conseil et Parlement européen devant recourir davantage aux études d'impact ».

Le Conseil européen appuie l'intention de la Commission de créer, à titre de projet pilote, un comité d'experts indépendants chargé de l'aider et d'aider les États-membres à mettre en œuvre le programme d'action pour la réduction des charges administratives.

Il convient de même que « les charges administratives découlant de la législation de l'UE devraient être réduites de 25 % d'ici à 2012 ». Toutefois, « compte tenu de la diversité des situations de départ et des traditions, il invite chaque État-membre à se fixer pour 2008 des objectifs nationaux d'une ambition comparable dans ses domaines de compétence »²³⁶.

Il n'y a donc pas d'objectif uniforme fixé pour tous les États-membres, sans doute parce que le Conseil, dont la France, a estimé qu'un même objectif ne pouvait s'appliquer à tous les États, l'importance de leur réglementation nationale étant variable, et que différencier ce qui relève de charges administratives indues d'obligations qui, certes, ont un coût, mais présentent un réel intérêt général, constituait une opération délicate, relevant de chaque État-membre en fonction de ses traditions administratives.

2. Les prises de position, résolutions et propositions du Parlement européen

Le Parlement européen a consacré à la thématique « Mieux légiférer » plusieurs résolutions récentes qui montrent toute l'importance qu'il attache à cette démarche et formulent un ensemble d'observations et de propositions à l'intention de la Commission²³⁷.

²³⁶ Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, points 21 à 26.

²³⁷ On citera notamment à cet égard les résolutions suivantes du Parlement européen : Résolution du mardi 20 avril 2004 (P5-TA(2004)0291) sur l'évaluation de l'impact de la législation communautaire et des procédures de consultation ; Résolution sur les 21^{ème} et 22^{ème} rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2003 et 2004) (P6-TA-PROV (2006)0202) ; Résolution sur Mieux légiférer 2004 : application du principe de subsidiarité - 12^{ème} rapport annuel (P6-TA-PROV(2006)0203 ; Résolution sur la mise en œuvre, les conséquences et l'impact de la législation sur le marché intérieur (P6-TA-PROV(2006)0204 ; Résolution sur une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire (P6-TA-PROV(2006)0205) ; Résolution sur le résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur (P6-TA-PROV(2006)0206).

Ces résolutions abordent la plupart des aspects que comporte cette problématique, qu'il s'agisse des consultations préalables, des analyses d'impact *ex ante*, du retrait des propositions pendantes, de l'application des directives, de la simplification de l'acquis communautaire, de la législation alternative ou encore de la mise en œuvre de la législation européenne par les États-membres.

2.1. Positions du Parlement européen sur les consultations

Quant aux consultations préalables, le Parlement européen estime que celles-ci constituent une phase importante du processus législatif et qu'il ne dispose pas pour l'instant d'informations suffisantes sur le contenu de la législation, les participants et les résultats. Il souligne la nécessité de consultations plus transparentes et plus efficaces, les partenaires sociaux devant être à cet égard traités sur un pied d'égalité, les consommateurs ainsi que les organisations non gouvernementales devant également être consultés.

Le Parlement européen demande la mise en place d'une transparence totale en ce domaine, les parties intéressées devant disposer d'un délai suffisant pour communiquer leurs positions, réactions et propositions, et la Commission devant préciser la manière dont ces contributions seront traitées.

Il note aussi que la consultation lors de la phase préparatoire n'est pas identique à la négociation avec les parties intéressées pendant le processus législatif lui-même.

*2.2. Les études d'impact *ex ante* et *ex post**

Le Parlement européen considère que la simplification et l'amélioration de la législation s'avèrent beaucoup plus coûteuses et complexes *a posteriori* qu'une prise en compte préalable des répercussions de la législation lors de l'élaboration d'une législation, et note qu'un contrôle démocratique efficace n'est possible que lorsque le Parlement dispose d'informations suffisantes sur les conséquences de la législation sur les aspects sociaux, économiques et environnementaux.

Il constate que la méthode appliquée jusqu'ici des « fiches d'impact » n'a pas fourni d'informations utiles à l'appréciation des conséquences et des coûts des projets de législation communautaire. Il salue de ce fait l'initiative de la Commission en vue de passer à une analyse d'impact systématique de la nouvelle législation, définissant celle-ci comme « *un résumé clair et succinct des conséquences sur les aspects sociaux, économiques et environnementaux, et une description des alternatives politiques qui s'offrent au législateur en la matière* »²³⁸.

Le Parlement européen demande par ailleurs que chaque nouvelle proposition de loi soit accompagnée d'une analyse d'impact *ex ante*, la Commission devant utiliser une méthode unique à cet égard. Il souligne que les propositions de loi soumises au Parlement européen doivent comprendre le résumé de l'analyse d'impact. Si la proposition fait l'objet de modifications

²³⁸ Résolution d'avril 2004 sur l'évaluation de l'impact de la législation communautaire et des procédures de consultation, *op. cit.*

fondamentales apportées par le Conseil ou par le Parlement, il faut qu'une analyse d'impact puisse être réalisée sur la base de la même méthode. Il souligne pour autant que l'analyse d'impact au cours de la phase préparatoire ne saurait jamais se substituer au débat politique.

Est aussi demandé le développement de mécanismes de contrôle permettant la surveillance de la qualité de l'analyse d'impact.

Dans l'analyse d'impact, les trois piliers (économique, social, environnemental) doivent être évaluées de manière égale, l'analyse des coûts et bénéfices ne devant pas être « *par trop stricte et purement financière* ». Les effets de l'absence de législation doivent être également indiqués.

Trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la Commission doit faire rapport au Parlement européen quant aux effets de la législation dans la pratique, cette analyse d'impact *a posteriori* devant consister en une analyse critique²³⁹.

2.3. *Observations sur le retrait par la Commission des « propositions pendantes »*

Dans sa résolution du 16 mai 2006, le Parlement européen note que « *les traités restent muets sur la faculté de la Commission de retirer une proposition législative* », mais que la Commission l'a néanmoins déjà fait par le passé sans saisine de la CJCE et qu'il est déjà arrivé au Parlement de demander à la Commission de retirer certaines propositions ; il rappelle que, dans l'accord-cadre du 26 mai 2005 sur les relations entre Parlement et Commission européenne, la Commission s'engage au paragraphe 32, « *pour toutes les procédures législatives, à informer le Parlement et le Conseil avant de procéder au retrait de ses propositions* ».

Le Parlement estime donc que le retrait ou la modification de la grande majorité des propositions visée par la communication de la Commission du 27 septembre 2005²⁴⁰ contribuera bien à simplifier l'environnement législatif communautaire, mais prie la Commission de tenir compte de la lettre adressée par le Président du Parlement au Président de la Commission l'invitant expressément à **ne pas retirer plusieurs de ces propositions** et s'élevant contre la modification éventuelle d'autres propositions.

Il souligne qu'à l'avenir, la Commission devrait dans un tel cas **exposer les raisons spécifiques motivant le retrait ou la modification des différentes propositions**, sans s'en tenir à invoquer des principes généraux.

Il regrette que la Commission ait retiré la proposition de directive concernant le **statut de la mutualité européenne**, celle-ci constituant l'un des éléments clés de la Stratégie de Lisbonne ; il demande à la Commission de prendre une initiative avant la fin de l'année (2006) permettant **l'élaboration d'un statut de la mutualité européenne et de l'association européenne**.

²³⁹ Cf. *Lettre mensuelle socio-économique* n° 118 du Conseil central de l'économie belge de septembre 2006, article *Quatre résolutions du Parlement européen*, p. 28.

²⁴⁰ Communication de la Commission du 27 septembre 2005 COM (2005) 462.

Cette résolution propose aussi des **orientations pour encadrer le droit de retrait ou de modification par la Commission** des propositions législatives qu'elle a présentées ; il y est souligné que le degré de prise en compte par la Commission de l'avis du Parlement au regard d'une décision de retrait constitue un élément essentiel de la confiance politique sur laquelle se fonde la coopération entre les deux institutions et indiqué que, si la Commission venait à retirer une proposition législative « *de sorte que les prérogatives des deux branches de l'autorité législative (en soient affectées), celles-ci pourraient considérer ce retrait comme nul et non avenu et poursuivre la procédure dans les conditions prévues par les traités jusqu'à l'adoption finale de l'acte en question* ».

2.4. *Observations sur la simplification de l'acquis communautaire*

Le Parlement européen soutient nettement l'initiative de simplification de l'acquis communautaire mais souligne que ce processus doit respecter un certain nombre de conditions : il demande notamment un droit de participation intégrale, une **consultation large et transparente de toutes les parties intéressées**, c'est-à-dire non seulement les États-membres et les entreprises, mais aussi, notamment, les associations et autres acteurs concernés, ainsi que l'ouverture au public des discussions au Conseil quand celui-ci intervient en tant que législateur.

Le Parlement souligne l'importance d'une collaboration étroite entre États-membres et Commission pour identifier la législation devant faire l'objet d'une simplification. Il invite la Commission à **accorder la priorité à la simplification des règlements**, la simplification des directives devant être limitée à des cas exceptionnels, dûment justifiés.

Il estime par ailleurs que « *le processus de simplification ne devrait avoir en aucun cas pour effet d'abaisser les normes établies par la législation actuelle, met ainsi en garde contre une analyse trop étroite et uniquement financière et administrative des bénéfices et des coûts de la législation visée, (et) est convaincu que toute évaluation en vue d'une simplification doit prendre en compte de la même façon les aspects économiques, sociaux, environnementaux et sanitaires et qu'elle ne devrait pas se limiter à des considérations à court terme* ».

Il considère que la codification et la refonte constituent les instruments les plus importants de la simplification de l'acquis communautaire et encourage un recours plus étendu à ces instruments, tout en insistant pour que, en cas de refonte, l'accord inter-institutionnel y afférent soit appliqué, et « *pour que la simplification n'aboutisse pas à une réécriture de l'acquis en dehors de tout contrôle démocratique* ».

Les bons résultats engrangés en matière de codification - qui apporte des textes plus lisibles et juridiquement plus sûrs - sont notés, le Parlement souhaitant que ce travail soit étendu à de nouveaux domaines de la législation communautaire.

L’abrogation des actes communautaires dépassés et caducs est jugée une exigence prioritaire, celle-ci devant être suivie, sous le contrôle de la Commission, de l’abrogation des dispositions nationales correspondantes.

Le Parlement européen se déclarait également disposé à réfléchir à l’amélioration de ses propres procédures²⁴¹.

2.5. Solutions envisagées par le Parlement européen pour adapter ses procédures internes aux exigences de la simplification

Mme Marie-Line Reynaud, député européen français membre de la Commission « Affaires constitutionnelles » du Parlement européen, faisait état lors d’un entretien avec Mme Catherine Dumont, rapporteur de la présente communication, des propositions formulées en matière de codification et de refonte par le *Rapport sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen pour adapter les procédures internes aux exigences de la simplification de la législation communautaire* qu’elle a présenté au sein du Parlement européen²⁴².

Quant à la **codification**, le texte rapporté par Mme Reynaud propose de modifier l’article 80 du règlement intérieur du Parlement européen de manière à rationaliser les procédures d’examen des dispositions révisées dans le cadre de la codification : ce texte prévoit que le Parlement européen pourrait accepter de s’autolimiter, en s’engageant à ne pas déposer d’amendements dans le cas d’une proposition de codification de la Commission n’impliquant aucune modification substantielle du texte. En revanche, lorsqu’une proposition de codification de la Commission comporte des modifications substantielles du droit en vigueur, elle devrait être rejetée, car cela va au delà de la seule codification.

La seule exception concernerait les cas, exceptionnels, où la modification de la partie codifiée vise à répondre à des raisons impérieuses de cohérence du texte en cause. En ce cas, les amendements pourraient être admis au cas par cas par le président de la Commission du Parlement européen ou, en séance plénière, par le président du Parlement européen.

Pour la **refonte**, le projet présenté par Mme Reynaud propose un nouvel article 80 bis. Les règles appliquées jusqu’à présent résultent d’un accord inter-institutionnel (Parlement, Conseil et Commission) du 28 novembre 2001, dont les dispositions en matière de refonte, assez peu explicites sur certains points, prévoient pour l’instant que le Parlement européen :

- ne peut pas proposer d’amendements sur la partie des textes refondus pour laquelle la Commission ne propose pas de modification du texte initial ;
- mais peut proposer des amendements sur les parties du texte pour lesquelles la Commission propose des modifications.

²⁴¹ Résolution du Parlement européen sur une stratégie de simplification de l’environnement réglementaire (P6-TA(2006)0205, op. cit. points 1, 4, 6, 7, 9 à 13, 21. Le rapport de Giuseppe Gardini, député européen, a été adopté par 506 voix pour, 10 contre et 31 abstentions.

²⁴² La refonte de la législation européenne a fait l’objet d’un accord inter-institutionnel du 20 décembre 1994 (JO C 102 du 4 avril 1996).

Le nouvel article 80 bis proposé par le rapport rapporté par Mme Reynaud vise à introduire une procédure claire dans le règlement intérieur du Parlement : la Commission juridique du Parlement vérifierait qu'il n'y a bien eu aucune modification sur la partie blanche du texte (supposée non modifiée), puis enverrait l'ensemble à la Commission compétente du Parlement européen, qui n'examinerait que la partie grisée (sur laquelle des articles du texte examiné ont été modifiés) sur laquelle elle pourrait faire des amendements.

Mais il peut exister des cas où des propositions de modifications portant sur la partie grisée (modifiée) ont des incidences sur la partie blanche (non modifiée). En ce cas, les amendements pourraient être admis au cas par cas par le président de la Commission compétente au fond²⁴³.

2.6. Positions du Parlement européen sur l'application du droit communautaire

Plusieurs des rapports parlementaires d'initiative déjà évoqués en *infra* sur le thème « Mieux légiférer » insistent sur la nécessité d'une meilleure application du droit communautaire au niveau national.

Le rapport de Mme Monica Frassoni, rapporteur de la Commission juridique sur le *Contrôle de l'application du droit communautaire* fait une évaluation globale du programme « Mieux légiférer » de la Commission européenne. La Commission européenne est invitée « à intervenir avec fermeté, rapidité et de façon non arbitraire, contre les États-membres qui ne respectent pas les lois communautaires ».

Le rapport fait observer que la mise en œuvre des directives européennes varie d'un État à l'autre et que, dans plusieurs domaines, notamment ceux de l'environnement, du marché intérieur et de la santé publique, **l'application des règles communautaires est très insuffisante**, voire virtuelle. Les solutions proposées varient, mais il pourrait s'agir notamment de « listes noires » à examiner régulièrement au sein des commissions compétentes du Parlement et lors de réunions régulières avec les représentants des États-membres. En outre, à propos du droit des citoyens de se plaindre directement auprès de la Commission au cas où un État-membre ne mettrait pas en œuvre correctement une législation, le rapport propose davantage de transparence et une meilleure information du public. Il s'agit là « *d'un instrument irremplaçable pour former une conscience de l'appartenance à une communauté de loi qui va au-delà de leur État* », précise le rapport. Enfin, les députés ont demandé d'inclure dans tous les actes législatifs un résumé convivial destiné aux citoyens en vue d'améliorer leur compréhension de l'élaboration de la politique de l'Union européenne.

Le rapport de M. Bert Doorn au nom de la Commission juridique sur *La réduction au minimum des dépenses administratives imposées par la législation* note que la mise en œuvre correcte de la législation européenne participe de cette stratégie de « Mieux légiférer ». C'est pourquoi le Parlement européen et **notamment le rapporteur responsable d'un texte législatif donné**, doivent,

²⁴³ Ce texte a été adopté à l'unanimité par la Commission AFCO le 10 avril 2007 et voté sans modification par le Parlement européen lors de sa séance plénière du 10 mai 2007.

selon le rapport, être **associés plus étroitement à l'application de la législation européenne**.

3. Les positions exprimées par le Comité économique et social européen pour une amélioration de la législation au niveau communautaire

Le Comité économique et social européen a consacré plusieurs avis récents à la thématique « Mieux légiférer », en particulier ceux rapportés respectivement en septembre 2005 par MM. Retureau sur « Mieux légiférer » et Van Iersel sur *Comment améliorer l'application et la mise en œuvre du droit communautaire ?* Ce dernier avis traitant plus spécifiquement de l'application du droit européen et ayant été évoqué à plusieurs reprises dans le chapitre II relatif à l'exécution du droit communautaire, l'accent sera davantage mis dans le présent chapitre sur les propositions formulées par le CESE dans l'avis rapporté par M. Retureau.

3.1. L'avis « Mieux légiférer » du CESE

Dans l'avis « *Mieux légiférer* », le Comité économique et social européen (CESE) note que modifier ou assouplir une législation dont les effets pratiques divergent des objectifs poursuivis ou dont le coût de mise en œuvre est excessif constitue une démonstration d'intelligence politique, de nature à renforcer le respect du droit.

Il souligne que mieux légiférer suppose avant tout de se placer au niveau de l'usager de la norme juridique, d'où l'importance d'une **démarche participative**, qui organise la consultation préalable, prend en compte la **représentativité** des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, des groupes directement concernés par la législation, et qui utilise de façon constructive les ressources et les compétences des institutions consultatives.

Le Conseil central de l'économie (CCE) de Belgique, dans un avis du 21 décembre 2005, souligne également l'importance de la consultation préalable, insiste pour qu'il soit tenu compte de la représentativité des organisations qui participent à la consultation et sur la spécificité des relations entre les institutions européennes et les interlocuteurs sociaux, qui ne peuvent bien souvent se résumer à ce type de consultations.

Pour le CESE, mieux légiférer signifie aussi : ramener la législation à l'essentiel, en privilégiant les objectifs à atteindre. C'est aussi moins légiférer, lutter contre l'inflation normative et simplifier l'acquis, trop de législation tendant à créer de l'opacité juridique, et s'assurer que la mise en œuvre de la norme sera effective et simple.

Simplifier suppose de réduire autant que possible la complexité du droit. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille nécessairement réduire de façon drastique l'œuvre législative communautaire ou déréglementer, sinon cela irait à l'encontre de l'attente de sécurité émanant de la société civile et des besoins de sécurité juridique et de stabilité exprimés par les entreprises, notamment les PME.

Pour le CESE, **chaque direction générale** de la Commission doit proposer un **programme proportionné de simplification**, précisant la nécessité et

l'impact prévisible de ses propositions, et déterminant les mesures proposées pour chaque groupe de textes retenu, ainsi que les ressources estimées nécessaires pour réaliser son programme. Un **rapport annuel consolidé** *Simplifier l'acquis et mieux légiférer* de la Commission fera état du programme retenu pour l'année et de la réalisation effective du programme de l'année précédente, afin **d'éviter la prolifération de rapports et de communications** dont les contenus se superposent.

Le pouvoir d'initiative a une influence déterminante sur le choix des priorités et des finalités de la législation, ainsi que sur sa préparation. En cas de **retrait par la Commission de propositions législatives déjà en cours d'examen**, il conviendrait que la Commission **justifie son choix** de mettre fin à la procédure législative engagée et qu'elle **consulte les institutions législatives et consultatives ainsi que les organisations de la société civile** dont l'opinion avait été sollicitée ou dont les intérêts sont affectés par le retrait.

L'évaluation législative *ex ante* et *ex post* n'est concevable que comme un **exercice pluraliste et participatif**, pour lui conférer une légitimité politique et pratique incontestable. Alors que l'évaluation *ex ante* précède puis accompagne le processus d'élaboration, **l'évaluation *ex post* s'effectue en deux temps** : d'abord durant la phase de transposition des directives ou d'exécution des règlements, qui peut faire apparaître de premières difficultés, puis lors de l'évaluation d'impact proprement dite, qui intervient après une période prédéterminée de mise en œuvre sur le terrain et peut mettre en évidence des conséquences imprévues. L'avis *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, rapporté par M. Joost Van Iersel, signale à cet égard que « *la consultation présent(ant) un intérêt crucial pour l'amélioration de la qualité du travail législatif, il conviendrait de prévoir des procédures similaires pour le processus d'évaluation *ex post*, les organes législatifs d'origine ne devant pas être chargés de telles évaluations* »²⁴⁴. Le CESE estime ainsi qu'une évaluation participative des transpositions nationales après un certain temps d'application pourrait heureusement compléter et renforcer le système d'évaluation.

Les conséquences imprévues ou négatives peuvent être très diverses : leur évaluation en termes de coûts excessifs pour les administrations ou les usagers doit être **complétée par l'étude de leur impact social, économique, environnemental ou au regard des droits fondamentaux**.

Les **États-membres** doivent aussi développer et perfectionner **leurs propres instruments d'évaluation**, puis faire rapport à la Commission et au législateur national des réussites et des problèmes rencontrés. Une politique de coordination, d'information et **d'échange sur les pratiques nationales et leur efficacité**, la publication régulière des tableaux de transposition, prévue dans la décision de la Commission, ainsi que le tableau de bord d'avancement du marché intérieur, permettront un suivi effectif et des corrections.

²⁴⁴ Avis *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, rapporté par M. Joost Van Iersel, adopté par le Comité économique et social européen lors de sa session plénière des 28 et 29 septembre 2005 (CESE 1069/05), p. 18.

En conclusion, le CESE soulignait que rendre le corpus juridique communautaire plus simple, cohérent et pertinent est « *une question profondément politique demandant une intense mobilisation inter-institutionnelle, soutenue par un appui participatif tout aussi intense de la part de la société civile organisée* ». Il prévoyait pour sa part de continuer à donner un avis annuel sur le rapport global *Simplifier l'acquis et mieux légiférer*, ainsi que sur les communications et rapports sectoriels publiés par la Commission en la matière²⁴⁵.

3.2. Le livret du CESE sur « L'amélioration du cadre réglementaire de l'Union européenne, en amont et en aval : une véritable priorité politique »

Le CESE a rassemblé la plupart de ses préconisations récentes sur ce thème, dont celles énoncées par les avis rapportées par MM. Retureau et Van Iersel, dans un livret intitulé *L'amélioration du cadre réglementaire de l'Union européenne, en amont et en aval : une véritable priorité politique*, publié dans le cadre de l'Observatoire du Marché unique (OMU)²⁴⁶.

Ce livret mettait en avant six recommandations méthodologiques concernant l'amélioration de la législation communautaire :

- toute réglementation ne doit pas être considérée comme inutile ou handicapante pour que l'UE s'adapte aux défis qui se posent à elle ;
- une réévaluation globale des besoins et des ressources disponibles s'impose et ce, tant au niveau communautaire que national ;
- les nouveaux modes de réglementation impliquent un engagement plus direct et permanent de la société civile dans l'action législative, grâce notamment à la corégulation et à l'autorégulation, comme prévu par l'accord inter-institutionnel du 16 décembre 2003²⁴⁷ ;
- une approche par l'aval de la meilleure législation²⁴⁸, offrant des coûts de mise en œuvre et de respects minimaux, pourrait être appliquée à titre expérimental aux propositions ayant un impact sur les PME notamment ;

²⁴⁵ Cf. Avis du CESE « Mieux légiférer », rapporté par M. Retureau, pp. 1 à 4. M. Retureau a été auditionné par la délégation pour l'Union européenne en décembre 2005.

²⁴⁶ La délégation pour l'Union européenne du CES a auditionné, le 20 mars 2007, M. Jean-Pierre Faure, administrateur au CESE de l'Observatoire du Marché unique ; l'OMU a été instauré en 1994 avec l'appui de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Son objectif est d'évaluer les progrès du Marché unique ainsi que les entraves à son achèvement et de proposer des solutions. Il est composé de 33 membres répartis de façon égalitaire en trois groupes : employeurs, salariés et intérêts divers.

²⁴⁷ JO C 321 du 31. 12. 2003

²⁴⁸ Suggérée par le Rapport Mandelkern, cf. note 3.

- il importe de mettre en œuvre l'accord inter-institutionnel « Mieux légiférer », et notamment son paragraphe 36 (méthodes de travail du Conseil et du Parlement européen pour l'examen des propositions de simplification) ;
- les analyses d'impact doivent traiter de manière équilibrée des dimensions économique, sociale et environnementale de la Stratégie de Lisbonne. Elles doivent être au cœur du processus d'élaboration et d'application du droit communautaire et être obligatoires pour tout projet législatif affectant les entreprises ou les travailleurs et pour toute proposition relevant de la codécision.

Il formulait par ailleurs un ensemble d'observations quant à l'amélioration de la transposition et de l'application de la législation communautaire :

- il est nécessaire d'accorder une grande attention à l'amélioration de la mise en œuvre de l'ensemble des règles communautaires et de ne pas s'intéresser uniquement aux directives ;
- les difficultés grandissantes des processus nationaux de mise en œuvre et d'application doivent être résolues par une coopération plus étroite entre autorités nationales et communautaires ;
- les États-membres doivent toutefois demeurer libres de déterminer leurs propres méthodes et procédures de mise en œuvre ;
- la participation des autorités infra-nationales disposant de responsabilités de mise en œuvre et ou de pouvoirs législatifs est indispensable ; les États-membres devraient justifier à la Commission leurs performances de mise en œuvre et de compatibilité avec le droit communautaire au moyen de tableaux de transposition ;
- les parlements nationaux devraient être actifs dans la mise en œuvre de la législation communautaire au niveau national ;
- il s'impose d'identifier systématiquement les meilleures pratiques et de garantir leur adoption par l'ensemble des autorités en Europe (notamment la « règle de priorité »)²⁴⁹ ;
- à l'exemple du Comité de responsabilité réglementaire britannique²⁵⁰, l'on pourrait élaborer une nouvelle conception de la responsabilité réciproque devant les autorités homologues des divers États-membres ;
- la formation revêt une importance particulière notamment pour les juges et les fonctionnaires concernés sans oublier les médiateurs²⁵¹.

²⁴⁹ Principe selon lequel la transposition du droit communautaire a priorité sur la mise en œuvre de la législation à caractère national.

²⁵⁰ Panel for *Regulatory Accountability*:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance_policy_clearance.asp.

²⁵¹ Les observations et propositions mentionnées ainsi synthétisées sont reprises, sans modification, des pages 16 à 18 du livret précité ; M. Jean-Pierre Faure, administrateur de l'Observatoire du Marché unique (OMU) du CESE, a été auditionné par la délégation pour l'Union européenne du CES le 20 mars 2007.

3.3. Normes de qualité à prévoir en matière d'étude d'impact social : les analyses et propositions du CESE

Le CESE a également rendu, le 15 mai 2007, un avis exploratoire à la demande de la Présidence allemande sur les *Normes de qualité à respecter du point de vue des partenaires sociaux et les autres acteurs de la société civile en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social*, rapporté par M. Daniel Retureau.

Le CESE souligne dans cet avis que mesurer l'impact social d'une législation envisagée est nécessaire, voire indispensable, et demande de ce fait que l'évaluation de l'impact social des initiatives législatives et politiques de l'Union soit intégrée dans toutes les politiques communautaires. Il note pour autant qu'un effort particulier doit être accompli en matière de méthodologie, qui reste à déterminer. Un indicateur en la matière devrait ainsi, pour le CESE, remplir les critères suivants : « *univocité, représentativité, clarté normative, fiabilité et régularité, sans oublier la comparabilité dans le temps et/ou l'espace, ni que la qualité d'un système d'indicateurs repose sur une nécessité de complétude d'équilibre et de sélectivité et/ou hiérarchie* ».

Il juge crucial - pour vérifier la validité des indicateurs utilisés et de leur combinaison, ainsi que pour en tirer des enseignements - de procéder à des évaluations régulières et, éventuellement, à des corrections dans la mise en œuvre de toutes les législations ayant fait l'objet d'une étude d'impact préalable, et d'y associer les partenaires sociaux et le cas échéant, les associations et autres organismes qui seraient concernées.

Dans certains cas particuliers d'extrême importance sociale (droit du travail, par exemple), la consultation des partenaires sociaux devrait être prévue à un stade encore plus précoce pour rechercher les indicateurs les plus appropriés, de manière à mener une analyse d'impact aussi complète et objective que possible²⁵².

3.4. L'importance de la corégulation et les expériences possibles d'autorégulation dans le Marché unique

Le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité, en février 2005, un rapport d'information dressant pour la première fois un tableau d'ensemble de la corégulation et de l'autorégulation dans le Marché unique.

La corégulation est définie par l'accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* »²⁵³ comme « *le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législatives aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations). Un tel mécanisme peut être utilisé sur la base de critères définis*

²⁵² Projet d'avis *Normes de qualité – Études d'impact social*, rapporté par M. Daniel Retureau, au nom de la section Marché unique, production et consommation, INT/333, CESE 184/2007 final.

²⁵³ Cf. Accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* » du 16 décembre 2003 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission qui définit et encadre, pour la première fois, les pratiques de corégulation et d'autorégulation au sein du Marché unique, et prévoit des mécanismes de surveillance et de suivi confiés à la Commission.

dans l'acte législatif pour assurer l'adaptation de la législation aux problèmes et aux secteurs concernés, alléger le travail législatif en se concentrant sur les aspects essentiels, et profiter de l'expérience des parties concernées ».

L'autorégulation est définie comme « *la possibilité, pour les opérateurs économiques, les partenaires sociaux ou les associations, d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes au niveau européen (notamment codes de conduite ou accords sectoriels)* ».

Les modes alternatifs de réglementation se sont récemment développés à l'échelle européenne sous des formes très diverses : engagements, déclarations, chartes, labels, codes de conduite, accords contractuels. Les liens avec la réglementation sont également très variés, allant de l'autonomie légalement compatible, à des précisions apportées suite à une réglementation cadre (corégulation) ou encore la définition autonome de règles ensuite appuyées voire rendues obligatoires par le législateur. Des modes alternatifs de règlement des litiges se sont également développés en parallèle à ces modes alternatifs de réglementation. L'accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* » encadre ces pratiques dans un ensemble de règles juridiques permettant de mieux aménager leur coexistence, leur compatibilité et leur complémentarité avec les dispositions légales.

Ce développement a concerné de nombreux domaines, en particulier des normes techniques européennes, des codes de conduite professionnels, notamment dans les services, mais aussi des accords interprofessionnels et/ou sectoriels entre partenaires sociaux, depuis que le traité de Maastricht a reconnu leur capacité contractuelle. Ces approches alternatives ont aussi concerné le commerce, les services financiers, la publicité, les consommateurs, l'environnement ou encore les économies d'énergie²⁵⁴.

Le succès de la corégulation et de l'autorégulation ainsi que des modes alternatifs de règlement des litiges dépend de plusieurs facteurs : prise en compte de l'intérêt général, transparence des systèmes, représentativité et capacité de ses acteurs, efficacité du suivi comportant si nécessaire des sanctions et esprit mutuel de partenariat entre ces acteurs et les pouvoirs publics.

Corégulation et autorégulation présentent nombre d'avantages : suppression d'obstacles au Marché unique, simplification des règles, souplesse et rapidité de mise en œuvre, désencombrement des circuits législatifs, coresponsabilité de ses participants. Elles connaissent aussi leurs limites, en particulier en matière d'autorégulation, qui dépendent notamment de l'efficacité du suivi et des sanctions, ainsi que des « *conditions de parfaite compatibilité avec les règles légales existantes et des exigences d'un encadrement législatif adéquat dans les domaines concernant la santé, la sécurité et les services liés à l'intérêt général.* » L'avis du CESE *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?, rapporté par M. Joost Van Iersel*, notait à cet égard

²⁵⁴ On se reportera, pour les très nombreux exemples à la brochure *L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le Marché unique*, « *Les cahiers du CESE* », pp. 13 à 18.

que « *la validité de ces alternatives doit (...) être évaluée lors du processus d'application concrète* »²⁵⁵.

Au sein du CESE, l'Observatoire du Marché unique vise notamment à recenser les initiatives de ce type conduites avec les acteurs d'au moins deux pays européens, comme le soulignait M. Jean-Pierre Faure lors de son audition par la délégation.

4. Les positions du Comité des Régions pour une amélioration de la législation au niveau communautaire

La Commission des affaires constitutionnelles de la gouvernance européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (CONST) du Comité des Régions a nommé, le 13 juin 2006, M. Van den Brande, membre du Parlement flamand, sur un projet d'avis intitulé *Paquet « Mieux légiférer » 2005 et 2006* au regard de deux rapports de la Commission européenne sur « Mieux légiférer », ainsi que sur la communication *Examen stratégique du programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne*.

Cet avant-projet d'avis, présenté le 27 février 2007 par le rapporteur, lors de la Commission CONST, propose 39 recommandations qui seront validées en séance plénière au mois d'octobre 2007.

Il a paru cependant intéressant d'en citer ci-dessous quelques-unes, même si elles ont une portée plus politique ; elles apportent en effet matière à réflexion sur l'implication des collectivités territoriales dans l'approche de « Mieux légiférer ».

Dans ses recommandations générales, le Comité des Régions « *regrette le peu de références à la dimension locale et régionale alors que le Livre blanc sur la gouvernance européenne, adopté en 2001, soulignait la nécessité de construire un meilleur partenariat entre les divers niveaux de pouvoir, sachant que les autorités locales et régionales mettent largement en œuvre - voire transposent selon leurs compétences - la législation communautaire et devraient par conséquent être mieux associées à l'ensemble de l'initiative "Mieux légiférer", via notamment la participation du Comité des Régions aux divers groupes de coordination interinstitutionnelle. Il souhaite aussi que les autorités locales, les parlements régionaux et les assemblées régionales soient impliquées dans l'élaboration et la formation législative communautaire afin de renforcer la légitimité démocratique du processus décisionnel.*

Concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, il « *plaide afin que, dans les États-membres dans lesquels les compétences sont réparties entre échelon national et régional, un accord interne de nature contraignante soit conclu sur la marche à suivre dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité et demande par conséquent à la Commission européenne d'instaurer un système informatisé permettant aux collectivités locales et régionales*

²⁵⁵ Avis *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, rapporté par M. Joost Van Iersel, adopté par le Comité économique et social européen lors de sa session plénière des 28 et 29 septembre 2005 (CESE 1069/05), p. 13.

d'accéder aux informations appropriées à tous les stades du processus législatif. »

Par ailleurs, le Comité des Régions rappelle que « *les autorités locales et régionales sont majoritairement dépendantes de la bonne ou mauvaise transposition de la législation communautaire au niveau national et insiste sur l'importance d'une meilleure coordination entre le niveau national et les collectivités territoriales.* »

Enfin, il souhaite que « *l'initiative "Mieux légiférer" soit accompagnée de mesures d'information et de communication adéquates envers les acteurs de la mise en œuvre de la législation communautaire et les bénéficiaires de cette législation, notamment les citoyens européens.* » Il considère que « *la législation communautaire ne peut en effet être correctement mise en œuvre si elle n'est pas comprise par les acteurs concernés, d'où la nécessité de développer un effort d'information et de communication* »²⁵⁶.

C - EXPÉRIENCES VISANT À « MIEUX LÉGIFÉRER » AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Plusieurs pays européens ont conduit des réformes visant à mieux légiférer et à mieux associer en amont leur parlement et les acteurs économiques et sociaux nationaux à l'élaboration de la législation communautaire, avant qu'elle ne s'impose aux États-membres. Le Royaume-Uni, en particulier, a généralisé le recours aux études d'impact préalables et procède à des consultations étendues sur les propositions d'actes communautaires. D'autres États-membres ont également mis en place des dispositifs pour répondre à cet objectif.

Les développements suivants présentent, pour six États-membres, les principaux éléments descriptifs et analyses issus de ces différents travaux.

1. L'approche britannique de la qualité de la réglementation, à l'échelon national et européen

1.1. Un dispositif d'étude d'impact généralisé, assorti de consultations publiques

Le **recours à l'étude d'impact préalable** pour éclairer la décision politique quant à la forme la plus appropriée d'action publique a été **généralisé au Royaume-Uni** à partir de 1997, pour élaborer des **réformes nationales comme pour préparer les négociations communautaires**.

La première étape de l'étude d'impact, dite « étude d'impact partielle », réalisée par le ministère responsable à titre principal, doit comprendre l'examen de plusieurs options alternatives à celle du recours à une nouvelle réglementation, dont celle du *statu quo*. Les travaux de rédaction des réglementations nationales nouvelles ne sont engagés qu'après examen en interministériel des résultats de l'étude d'impact et accord du Premier ministre.

²⁵⁶ Projet d'avis de la Commission des affaires constitutionnelles, de la gouvernance européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice *Paquet "Mieux légiférer" 2005 et 2006*, rapporté par M. Van den Brande du 27 février 2007.

En parallèle à la rédaction du projet de texte, un document de consultation et la fiche d'impact qui l'accompagne sont soumis à la consultation publique : celle-ci, d'une durée minimale de douze semaines, intervient sous la forme d'une mise en ligne de l'étude d'impact sur le site Internet du ministère en charge du projet ; l'administration doit par ailleurs saisir les organismes et acteurs intéressés, et, une fois achevée la consultation, elle doit expliciter en quoi elle a modifié sa proposition initiale du fait des avis recueillis.

Désormais dite « intégrale », l'étude d'impact est alors supposée donner une bonne analyse coût-avantage de la mesure proposée.

Les études réalisées par le gouvernement sont transmises au parlement britannique, à l'appui tant des projets de textes législatifs qu'aux propositions d'actes communautaires au stade de leur négociation. Si des amendements majeurs sont apportés au texte, le ministère chef de file doit en principe affiner l'étude d'impact en conséquence.

Le *Rapport public 2006 du Conseil d'État* note que « *les résultats de la consultation sont examinés par le parlement lors de l'examen des projets de loi, ainsi que l'a décidé en octobre 2004 la Commission spéciale de la Chambre des Lords chargée de réfléchir à l'amélioration de la procédure législative* ».

Environ deux cents études d'impact sont ainsi réalisées chaque année, de l'ordre d'une cinquantaine pour les projets de loi soumis au Parlement et quelque cent cinquante pour les principaux textes réglementaires auxquels il est notamment recouru pour la transposition des directives communautaires.

Selon le *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail en charge d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État*, dont sont issus la plupart des éléments qui précèdent, les **trois quart environ des études attendues sont effectivement réalisées**. Celles conduites en amont des négociations communautaires favoriseraient un lobbying efficace dans la phase de négociation à Bruxelles. La Chambre des Lords a toutefois, en 2006, noté l'implication inégale des ministères dans les évaluations d'impact et la concentration excessive de celles-ci sur certaines incidences économiques. Le Président de la *Better Regulation Commission* (BRC), instance chargée, auprès du Premier ministre, d'apprécier les résultats de cette démarche, a par ailleurs relevé que nombre d'études, réalisées à un **stade trop avancé de la procédure d'élaboration des textes**, s'apparentent à un exercice de justification des actes envisagés, quand leur objet devrait être d'appréhender les principaux effets prévisibles et d'identifier l'ensemble des personnes susceptibles d'être affectées par la réforme²⁵⁷.

²⁵⁷ *Rapport au Premier ministre du Groupe de travail en charge d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État*, Annexe VI : L'approche britannique de la qualité de la réglementation.

1.2. L'association du parlement britannique et des acteurs intéressés à l'examen des propositions d'acte communautaire

Outre l'étude d'impact effectuée sur chaque proposition d'acte communautaire²⁵⁸, un **mémoire explicatif** est établi par le ministère pilote, comprenant une analyse du contexte et du contenu de la proposition, de son impact financier et juridique, ainsi que des principales questions soulevées.

Dans les dix jours suivant la transmission du projet de texte communautaire, ce mémorandum doit être envoyé à la Commission de contrôle de la législation européenne (*European scrutiny committee*) de la Chambre des communes. Cette Commission assure un contrôle de l'ensemble des documents communautaires, peut recommander la tenue d'un débat devant l'une des trois commissions permanentes européennes spécialisées, et publie un rapport sur la moitié environ des 1 300 documents qu'elle examine chaque année.

Le mémoire explicatif est également adressé à la Commission de contrôle des affaires de l'Union européenne de la Chambre des Lords, qui s'appuie sur sept sous-commissions²⁵⁹. Leur intervention se situe le plus en amont possible, avant l'adoption formelle de la proposition par la Commission européenne²⁶⁰.

Pour renforcer le contrôle du parlement britannique sur la politique européenne, la Commission de modernisation de la Chambre des communes a, dans un rapport de mars 2005, préconisé, en plus du dispositif de contrôle actuel, la création d'une Commission parlementaire européenne commune aux deux chambres, avec une présidence partagée.

La **réserve d'examen parlementaire**, consacrée au Royaume-Uni par deux résolutions de la Chambre des communes adoptées en 1990, a été élargie en 1998 aux recommandations, aux programmes de législation communautaire, aux accords politiques donnés concernant les questions relevant du troisième pilier et aux délibérations du Comité de conciliation en cas de codécision. Elle implique que le gouvernement ne peut prendre position sur un texte législatif communautaire sans délibération préalable du parlement. Elle a également été prescrite en décembre 2006 par une résolution de la Chambre des Lords.

Assurée par le ministère responsable à titre principal, la **coordination interministérielle** commence avec l'ouverture des premières consultations sur les Livres verts et les Livres blancs. **L'ensemble des acteurs intéressés est, dès ce stade, très largement consulté** en vue de dégager les premiers éléments de la position britannique.

²⁵⁸ Juristes et fonctionnaires ultérieurement chargés de la transposition sont impliqués dès le début des évaluations, qui portent notamment sur l'insertion dans le droit national des mesures envisagées.

²⁵⁹ Un quart des membres actifs de la Chambre des Lords participe ainsi au contrôle des questions européennes selon le *Rapport de la mission d'information du Sénat sur les pratiques parlementaires* rapporté au nom de la Commission des lois par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet.

²⁶⁰ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 293.

2. Exemples d'expériences dans d'autres États-membres²⁶¹

Le **Danemark** recourt également à de très larges consultations dans le cadre de comités *ad hoc*, au nombre d'une trentaine, associant représentants de l'administration et partenaires privés concernés par la proposition de texte. La coordination de ces comités est assurée par un comité pour l'Europe, chargé de veiller à la cohérence de l'ensemble de la position danoise au sein des institutions européennes.

Le parlement danois (*Folketing*) est consulté dès le début de la négociation et informé en temps réel de son évolution, le gouvernement danois étant tenu d'émettre une réserve d'examen parlementaire tant que le *Folketing* n'a pas statué.

Pays qui procède au plus grand nombre de concertations formalisées en amont, le Danemark est aussi, il n'est pas anodin de le noter, comme le fait le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, « *celui qui transpose les directives communautaires le plus rapidement en aval* ».

En **Finlande**, la Grande commission, organe parlementaire principalement chargé des questions européennes²⁶², intervient dans toutes les propositions d'actes européens relevant du domaine législatif, ces textes devant lui être transmis sans délai.

Le gouvernement finlandais ne peut émettre un avis lors de l'examen du Conseil tant qu'il ne dispose pas de la position du parlement, qu'émet la Grande commission (à laquelle la Commission spécialisée compétente transmet au préalable son avis). Cette position le lie entièrement pour tous les textes de compétence législative : « *si le gouvernement, en raison des nécessités de la négociation, est conduit à s'écarte de la position du parlement, il doit s'en expliquer immédiatement devant la Grande commission* »²⁶³.

Les ministres doivent se rendre devant la Grande commission, avant et après les sessions du Conseil de l'Union européenne. Cette Commission exprime également ses avis lors de la préparation de chaque Conseil européen, notamment en cas de modification des traités constitutifs de l'Union européenne. Elle peut aussi connaître toutes les autres propositions d'acte communautaire, mais émet alors un simple avis consultatif.

En **Allemagne**, le *Bundestag* a développé un dispositif original destiné à renforcer les liens avec le Parlement européen : des députés européens allemands, désignés par le président du *Bundestag*, participent aux travaux de la Commission des affaires de l'Union européenne, avec voix consultative²⁶⁴. La coordination interministérielle doit respecter les compétences des *Länder*,

²⁶¹ Les éléments sur les expériences des États-membres sont pour partie issus du *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pp. 293 à 297.

²⁶² Hormis celles relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, qui relèvent de la Commission des affaires étrangères.

²⁶³ Compte-rendu de l'audition de M. Patrice Gélard devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, *in Actualités de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*, n° 123 du 12 au 30 octobre 2006, p. 20.

²⁶⁴ Compte-rendu de l'audition de M. Patrice Gélard devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, *op. cit.*, p. 19.

l'équilibre des coalitions politiques au sein de certains gouvernements et la spécificité des pouvoirs du Chancelier. Les modalités de l'association du *Bundesrat* aux questions européennes sont liées au partage des compétences entre l'État central et les *Länder* :

- dans les domaines de compétence de la fédération, le gouvernement fédéral doit « *prendre en considération* » l'avis du *Bundesrat* ;
- dans les domaines qui intéressent l'organisation des *Länder*, leur administration ou leur procédure administrative, la position du *Bundesrat* doit être « *prise en considération de manière déterminante* » ;
- dans les domaines de compétence exclusive des *Länder*, l'exercice des droits dévolus à la fédération dans le cadre des négociations est transféré à un représentant du *Länder* désigné par le *Bundesrat*²⁶⁵.

Les ministres allemands participent systématiquement aux réunions des différentes formations du Conseil. Cette présence politique régulière se manifeste aussi, au Parlement européen, par une « *présence massive des députés européens élus en Allemagne à l'intérieur des groupes politiques les plus influents (...)* et par de fréquents échanges des ministres allemands avec les parlementaires européens »²⁶⁶.

Enfin, la prise en compte de la préoccupation de « Mieux légiférer » dans l'élaboration des textes au plan national est caractérisée en Allemagne par des « *consultations informelles très en amont et par l'échange d'un volume d'informations considérable avec les milieux intéressés, les universitaires, les groupes d'intérêt constitués, les Länder et les autorités locales. En outre, aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, l'évaluation des effets de la législation relève de la protection des droits fondamentaux de la personne*

²⁶⁷.

En Espagne, le secrétaire d'État aux Affaires européennes est rattaché au ministre des Affaires étrangères qui compte deux autres secrétaires d'État, en charge respectivement de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la coopération au développement. Les secrétaires d'État ne participent pas au Conseil des ministres.

La coordination interministérielle est assurée par deux commissions interministérielles réunies sous la présidence respective des deux Vice-Premier ministres, compétente l'une pour les affaires économiques et financières, l'autre pour les questions générales, le secrétaire d'État aux affaires européennes étant associé aux deux. Existe en outre une Commission interministérielle pour les affaires européennes qui associe les collectivités territoriales.

²⁶⁵ Cf. Compte-rendu de l'audition de M. Patrice Gélard devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, *op. cit.*, p. 21.

²⁶⁶ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 296.

²⁶⁷ *Rapport public 2006* du Conseil d'État : considérations générales : sécurité juridique et complexité du droit.

Les travaux européens sont suivis, au sein des Cortes espagnoles, par une Commission mixte pour l'Union européenne, qui est informée régulièrement des positions de négociation²⁶⁸. La transposition du droit communautaire en droit interne représente environ 20 % de l'activité législative des assemblées²⁶⁹.

La préoccupation « Mieux légiférer » dans l'élaboration du droit espagnol a été prise en compte dans le cadre d'une réforme des méthodes de travail gouvernemental, inscrite dans la loi n° 50-1997 du 27 novembre 1997 relative au gouvernement, *ley del Gobierno*, notamment dans ses articles 22.2 et 24.1b. En application de ce texte, tous les projets de loi et de règlement doivent être accompagnés d'une analyse sur la nécessité et l'opportunité de la mesure, complétée par une présentation économique comprenant une estimation des coûts et les évaluations complémentaires jugées indispensables. Les citoyens et les entreprises dont les intérêts seraient affectés par la réglementation en préparation doivent être **obligatoirement consultés**²⁷⁰.

3. Enseignements à tirer de ces pratiques

On mentionnera, au terme de ce panorama des expériences engagées dans les États-membres²⁷¹ pour favoriser une « meilleure législation » au plan européen et national, quelques-unes des conclusions tirées par le *Rapport public 2007* du Conseil d'État sur ces pratiques :

- le temps consacré à l'évaluation préalable des propositions d'actes communautaire et à la consultation **des acteurs intéressés et des parlementaires**, nationaux et européens, élus dans le pays, favorise la définition de **positions de négociations largement acceptés et considérés comme le compromis le plus cohérent avec un intérêt général national**, défini à la suite d'un débat et politiquement arbitré très en amont de la négociation ;
- la mise à plat, très tôt, des divergences d'intérêt et la définition d'un compromis politiquement assumé favorisent souvent une **convergence des positions exprimées par la suite à Bruxelles tant par les autorités publiques que par les partenaires économiques et sociaux**. La procédure de concertation préalable devient alors une composante de la stratégie d'influence déployée par la suite, reposant notamment sur le lobbying des acteurs privés ;
- les **instruments de négociation élaborés dans le cadre de ces consultations** (mémorandums explicatifs, tableaux de concordance, études d'impact et évaluation préalables) sont de nature à favoriser

²⁶⁸ *Rapport public 2007* du Conseil d'État, op. cit. p. 295.

²⁶⁹ Cf. Compte-rendu de l'audition de M. Patrice Gélard devant la délégation du Sénat pour l'Union européenne, *op. cit.*, p. 18.

²⁷⁰ *Rapport public 2006* du Conseil d'État, *op. cit.*

²⁷¹ Pour compléter ce panorama, il est possible de se reporter au *Rapport public 2007* du Conseil d'État et au Rapport de la mission d'information de MM. Gélard et Peyronnet pour les aspects qui concernent le droit européen (Italie, Pologne ou Irlande, notamment), ainsi qu'au *Rapport public 2006* du Conseil d'État qui aborde le sujet dans sa dimension nationale et cite des exemples d'États extra-européens (Canada ou États-Unis, en particulier).

ultérieurement une **transposition rapide des directives adoptées et une meilleure application du droit communautaire** ;

- la **présence politique régulière** au sein des différentes formations du Conseil, l'écoute des positions de l'ensemble des États-membres et les visites régulières de ministres au Parlement européen constituent des éléments essentiels d'une stratégie d'influence.

L'importance du pouvoir d'initiative parlementaire dans ces différents pays constitue sans doute aussi un élément d'explication des innovations qu'ils ont introduites pour « Mieux légiférer ».

D - UNE PRISE EN COMPTE CROISSANTE À L'ÉCHELON NATIONAL

Au cours des dernières années, a été engagé dans notre pays un ensemble de réflexions, nourries le cas échéant d'exemples étrangers, sur l'influence croissante du droit européen en France, les moyens de simplifier la législation, qu'il s'agisse de la loi ou de la réglementation administrative, les voies permettant d'améliorer la transposition en droit national du droit européen et de mieux l'appliquer, ou encore de mener, pour les différents acteurs nationaux, des stratégies d'influence et de lobbying plus efficaces à l'échelon communautaire.

Nombre des analyses développées sur ces thèmes ont été abordées dans les deux premiers chapitres de cette communication. Il a toutefois semblé intéressant, au terme de ce troisième et dernier chapitre, de revenir sur certaines des principales propositions formulées par quelques-uns de ces rapports.

1. Les constats et propositions du *Rapport public 2006 du Conseil d'État en matière de sécurité juridique*

1.1. *Un rôle important, mais non exclusif, du développement du droit européen dans la complexité et l'instabilité du droit*

Dans son *Rapport public 2006* intitulé *Sécurité juridique et complexité du droit*, le Conseil d'État note que certaines causes de la complexité croissante du droit échappent à la responsabilité directe des pouvoirs publics, tels le développement du droit international et communautaire, la décentralisation géographique ou sectorielle ou la demande incessante de lois nouvelles par les citoyens, comme si chaque problème nouveau réclamait un traitement législatif.

Le caractère « foisonnant » du droit communautaire est cité comme premier des facteurs de complexité et d'instabilité du droit, sur lesquels les pouvoirs publics n'ont pas de prise directe, dès lors du moins qu'est achevée la négociation.

Le rapport rappelle que, selon les données statistiques du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), « *en termes de flux, le nombre de règlements communautaires s'élève en moyenne annuelle à 600 pour la dernière législature. Le nombre de directives communautaires s'élève annuellement à 96 pour la période allant de 1990 à 1999 inclus, et à 99 pour la période allant de 2000 à 2004 inclus.* »

Il signale par ailleurs qu'une étude récente du SGAE²⁷² évalue le droit dérivé des traités en vigueur à **quelque 17 000 règlements**, directives et décisions du pilier communautaire de l'Union européenne : sur les 34 104 règlements communautaires adoptés entre 1990 et 2005, 5 191 sont encore en vigueur ; sur les 1 516 directives adoptées depuis 1990, 1 244 sont encore en vigueur aujourd'hui.

Entre 2000 et 2004, seules 85 directives ont nécessité l'intervention du législateur, soit 17 % des directives transposées en droit interne. Par comparaison, 105 directives, soit 21 %, ont été transposées par décret, 327, soit 64 %, l'ayant été par arrêté ministériel. La charge annuelle pour le législateur a été de 17 lois de transposition par an sur la période 2000-2004 : l'impératif de transposition du droit communautaire est donc à l'origine de plus d'un tiers des lois, une fois mise à part les lois autorisant la ratification d'un traité. Le recours à des lois d'habilitation, en 2001 et 2004, pour opérer des transpositions par ordonnance, et aux projets de lois portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire (DDAC) est également noté.

Il est pour autant souligné que « *ces chiffres restent d'ampleur limitée par rapport au stock des (...) lois et (...) décrets réglementaires (nationaux) en vigueur en France* »²⁷³ : aux 9 000 lois et 120 000 décrets réglementaires en vigueur recensés par le Conseil d'État dans son *Rapport public 2000* seraient en effet venus s'ajouter en moyenne 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets par an.

Le *Rapport public 2006* note que la recherche de l'annonce médiatique par les gouvernements aggrave les effets de ces tendances, débouchant sur une instabilité chronique du droit : le taux d'instabilité d'un code, qui équivaut, selon une mesure établie par le Secrétariat général du gouvernement (SGG), au nombre total d'interventions sur un code rapporté au nombre d'articles de ce code, révèle que **plus de 10 % des articles d'un code changent chaque année**.

Le législateur se voit de ce fait largement contraint, voire submergé ou parfois contourné, et l'insécurité juridique constitue une difficulté pour les citoyens et les entrepreneurs, mais aussi les partenaires sociaux, les juges, les élus locaux et les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi sur le territoire national.

Pourtant, ainsi que le rappelle le Conseil d'État, le principe de sécurité juridique, qui « implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable »²⁷⁴, constitue l'un des fondements de l'État de droit, et, consacré par le juge européen comme le juge national, suppose qualité et prévisibilité de la loi.

²⁷² Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, n° 114, septembre 2005, *op. cit.*, p. 54.

²⁷³ *Rapport public 2006* du Conseil d'État, p. 239.

²⁷⁴ *Rapport public 2006* du Conseil d'État, p. 281.

1.2. Les propositions du Rapport public 2006 pour y porter remède et pour « Mieux légiférer »

Le Conseil d'État note les efforts engagés au niveau européen pour, « *dans un souci de qualité de la réglementation, (...), ralentir le flux normatif communautaire* », analyse de manière approfondie plusieurs des expériences conduites en la matière par des États, membres ou non de l'Union européenne²⁷⁵, et s'appuie sur ces exemples pour formuler un ensemble de propositions visant à « Mieux légiférer » au plan national, qu'il s'agisse de l'élaboration du droit français ou de la transposition des directives communautaires.

Les remèdes proposés s'adressent pour une large part au **gouvernement**.

Le Conseil d'État souligne qu'il appartient à celui-ci de peser les avantages et inconvénients d'une réforme législative ou réglementaire, en recourant à un **examen préalable de la réforme sur la base d'études d'option**, pour les réformes les plus simples, et **d'études d'impact approfondies pour les textes dont les enjeux sont les plus importants**, en raison du nombre des destinataires ou du coût de la réforme.

Quand une réforme est décidée et qu'elle nécessite l'adoption d'un nouveau texte, il incombe au gouvernement de préparer un projet **respectant les limites du domaine de la loi** et contenant **d'emblée toutes les dispositions nécessaires**, de manière à éviter d'avoir à recourir ultérieurement à des amendements gouvernementaux.

Il lui appartient aussi, au cours de la discussion du projet de loi devant le Parlement, de revenir à une application plus stricte de la Constitution, notamment **en opposant plus souvent l'irrecevabilité** aux amendements de nature réglementaire (article 41), ou de **refuser la discussion sur les amendements qui n'ont pas été débattus en commission** (article 44, alinéa 2).

Un accès plus sûr au droit devrait par ailleurs être facilité par un recours accru aux nouvelles technologies, par la présentation, sur les sites publics Internet « Légifrance », « Service public » et sur les sites des principaux ministères responsables, de **dossiers en ligne faisant apparaître les réformes en cours de préparation**, leur calendrier et les modalités d'application. Devraient y figurer le bilan de l'application des lois votées, ainsi que l'ensemble des circulaires et instructions prises pour l'application des textes.

La codification devrait être perfectionnée par le recours à la technique des **liens contextuels**, de telle sorte que les articles les plus fréquemment utilisés des codes puissent renvoyer au **contenu des normes internationales et communautaires et aux éléments de jurisprudence y afférents**.

²⁷⁵ Cf. pp. 305 à 313 du *Rapport public 2006* ; certaines de ces expériences ayant été présentées dans la partie précédentes, avec des compléments tirés d'autres travaux, il n'en sera donc pas fait mention à nouveau ici.

La démarche de qualité de service à l'usager, engagée notamment par la Direction générale des impôts avec le « **rescrit fiscal** » et « **l'interlocuteur fiscal unique** », devrait par ailleurs être étendue à de nouveaux domaines. Le **rescrit**, procédure ancienne, a été repris en droit fiscal par la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 : il dispose que « *la procédure de répression des abus de droit n'est pas applicable lorsqu'un contribuable, préalablement à la conclusion d'un contrat ou d'une convention, a consulté l'administration centrale en lui fournissant tous les éléments utiles pour apprécier la portée véritable de cette opération, et que l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à compter de cette demande* ». L'administration ne peut pas contester *a posteriori* la situation si ses indications ont été suivies. La loi précitée du 8 juillet 1987 a étendu l'application de l'opposabilité de la doctrine de l'administration aux prises de position sur une situation de fait, et non plus à la seule interprétation du droit. La procédure de **rescrit** a été étendue par l'ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leur relations avec leurs organismes de recouvrement.

Une telle démarche avait été auparavant proposée dans l'étude du Conseil économique et social *Entreprises et simplification administrative*, qui soulignait que cette fonction de conseil doit être clairement séparée du contrôle et de la sanction, mais doit **engager l'administration**²⁷⁶. De telles procédures pourraient être étendues à d'autres administrations.

Un « **interlocuteur administratif unique** » pourrait aussi être instauré pour les mêmes catégories, sur le modèle de l'interlocuteur fiscal unique, à l'exemple de ce que vient de faire le gouvernement britannique avec l'Agence *Small business services*.

Le *Rapport public 2006* du Conseil d'État formule également des propositions tendant à améliorer la procédure devant le Parlement.

Il souligne qu'il appartient au Parlement de s'essayer à des **procédures législatives simplifiées**, qui pourraient être envisagées notamment pour les **projets de loi de codification et pour les projets de loi de transposition des directives en droit interne**. Ces lois pourraient être adoptées en commission et ne seraient inscrites à l'ordre du jour des séances plénières que pour ordre, sans donner lieu à débat, sauf si un groupe parlementaire en fait la demande expresse.

Tout amendement portant disposition nouvelle (hors sous-amendements) devrait être déposé au moins 48 heures avant la séance plénière.

Le partage entre loi et règlement organisé par les articles 34 et 37 de la Constitution devrait de même être mieux respecté, la loi ne devant déterminer que les règles générales et les principes fondamentaux.

L'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution devrait pouvoir être opposé, au-delà du gouvernement, par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat, ainsi que par le président de la séance, après avis du président de la Commission des lois.

²⁷⁶ Avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul.

Le contrôle du Parlement sur l'application des politiques normatives devrait également être renforcé, le temps passé à ce contrôle devant pratiquement être équivalent à celui consacré à l'application des nouvelles législations. Il serait pertinent d'instituer à cette fin :

- au moins une séance par an en présence du Premier ministre, devant chacune des deux assemblées, sur l'application des lois votées au cours des années précédentes ;
- une réunion par mois ou par trimestre consacrée à vérifier l'intervention des décrets d'application des lois votées en présence des ministres responsables ;
- un « droit de suite » du parlementaire rapporteur du projet de loi pourrait être créé devant le Sénat et prolongé devant l'Assemblée nationale, où il est actuellement limité à six mois ;
- un rapport au Parlement sur la mise en application de toute loi promulguée dans les six mois suivant son application, conformément à l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Pour concrétiser ces ambitions réformatrices, le Conseil d'État préconisait le recours à un **instrument juridique figurant dans une loi organique**, car il notait que de nombreuses tentatives précédentes engagées par circulaires émanant de plusieurs premiers ministres successifs à la suite de différents rapports n'avaient connu qu'une application très partielle ou inégale.

2. Les précisions apportées par le Rapport du groupe *ad hoc* du Secrétariat général du gouvernement (SGG)

Le *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État* est venu préciser certaines de ces recommandations, en envisageant pour leur mise en œuvre, soit l'option d'une réforme par voie de décret, soit celle de la voie constitutionnelle et organique, cette dernière apparaissant devoir être privilégiée aux membres de ce groupe de travail.

Ce rapport souligne que « *la procédure des évaluations préalables peut être un point d'appui pour renouveler les modalités de la concertation publique sur les projets de réforme. En cela, elle est susceptible d'aider l'autorité publique à disposer d'avis diversifiés à un stade précoce de préparation de la réforme, plutôt qu'une fois cristallisés les arbitrages sur les options du texte en préparation, comme c'est souvent le cas dans la procédure française de la consultation* »²⁷⁷. Un projet de guide méthodologique est à cette fin annexé au rapport.

²⁷⁷ *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État*, p. 10.

Il s'interroge ensuite sur la nature des textes devant donner lieu à évaluation préalable, en soulignant que la distinction pertinente doit être établie, non selon les domaines de l'action publique, mais selon l'importance des réformes en cause. Sont ainsi tour à tour examinés les cas des textes réglementaires, des lois de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale, des lois d'habilitation à légiférer par ordonnances et des lois d'ordonnances elle-mêmes, ainsi que des lois portant autorisation de conventions internationales²⁷⁸.

La question des **propositions d'actes communautaires**, notamment de celles pouvant avoir une incidence dans le domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution est également abordée, en soulignant que cet **enjeu stratégique se pose en des termes très différents**, « *de nombreux parlementaires se préoccupant de la relative pauvreté des éléments d'évaluation que porte à leur connaissance le gouvernement dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution* ». Il est aussi noté à cet égard que, « *du point de vue de la politique européenne de la France (...), des progrès sont rendus souhaitables non seulement par les travaux issus de l'accord interinstitutionnel "Mieux légiférer", mais aussi par la nécessité de réduire, par une meilleure anticipation, les difficultés rencontrées par la France dans l'application du droit communautaire* », et que « *la question de la place à donner aux études d'impact se pose avec une acuité particulière à deux ans de la présidence française de l'Union* ». Le rapport conclut que des évaluations préalables devraient dès lors être réalisées, « *à tout le moins sur les quelque quatre-vingts propositions d'actes communautaires les plus significatives adoptées chaque année par la Commission. C'est au demeurant, en amont même de leur adoption par le Collège des commissaires que, lorsque cela est possible, ce travail d'évaluation gagnerait à se faire : cette méthode est celle qui permet au Royaume-Uni de peser sur les réformes proposées par le Collège, puis, dès les premiers temps, sur les travaux du Conseil et du Parlement européen* ».

La responsabilité première de l'évaluation préalable incomberait au ministère porteur du projet de réforme. Il appartiendrait ensuite au Premier ministre, sur la base de cette évaluation préalable, de décider s'il entend donner suite à ces propositions ministérielles, le cas échéant en faisant précéder sa décision d'une concertation publique sur la base de l'évaluation préalable. Dans l'hypothèse où le principe d'un chantier législatif serait retenu, le travail interministériel s'engagerait sur la base d'un texte à élaborer par le ministère porteur.

Le rapport note que le **degré de publicité à donner aux évaluations préalables** mérite attention, et que l'un des intérêts de la réforme consisterait à ce que les évaluations réalisées accompagnent systématiquement la transmission du projet de loi au Conseil d'État et au Parlement.

²⁷⁸ Pour le détail de ces analyses, on se reporterà aux pages 13 à 15 de ce rapport.

Pour les réformes qui s'y prêteraient le plus, il serait judicieux que **l'évaluation préalable soit rendue publique avant que ne s'engage le processus d'élaboration du texte**. Dans le champ social, cette solution pourrait être la traduction des préconisations soumises au Premier ministre par M. Dominique-Jean Chertier en vue de moderniser le dialogue social, et renforcer le cadre de la modernisation du dialogue social prévu dans la loi du 31 janvier 2007.

Au-delà du champ social, la publicité des évaluations préalables à un stade précoce de la préparation de la réforme aiderait à recueillir les réactions des publics intéressés sur une base accessible et à **éclairer ainsi les ultimes arbitrages gouvernementaux**. Elle donnerait également une plus grande lisibilité à l'action du gouvernement et à la concertation qu'il conduit.

Par souci de réalisme, enfin, une **réserve de l'urgence** devrait en toute hypothèse être aménagée pour les réformes qui ne souffriraient pas d'être différées²⁷⁹.

3. Les constats et recommandations du *Rapport 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales*

Le *Rapport annuel 2006* de l'IGAS intitulé *La dimension européenne des politiques sociales* note que si les compétences reconnues à l'Union européenne dans le domaine social sont limitées, et si la politique sociale communautaire apparaît peu lisible, voire contradictoire, à certains observateurs, l'influence exercée par les politiques communautaires en la matière est néanmoins très importante. Le rapport cite entre autres l'exemple du droit du travail français, fortement influencé par le droit communautaire, du droit français en matière de lutte contre les discriminations, profondément renouvelé par l'approche communautaire, de la mise en place d'instruments tels que les Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) ou pour l'inclusion sociale (PNAI), ou la remise en cause des conceptions françaises traditionnelles sur l'articulation des rôles entre l'État et les partenaires sociaux, ou des pratiques du dialogue social.

Il constate par ailleurs que, si les modes d'intervention communautaire ont longtemps privilégié l'approche normative, leur place prédominante dans le processus de régulation européen tend, notamment sous l'influence des réflexions sur « Mieux légiférer », à se réduire au profit de nouvelles formes de régulations, marquées par le développement de la *soft law* ou de la Méthode ouverte de coordination (MOC) dans le domaine social.

Le rapport souligne que se pose alors la question du mode de participation nationale à ces processus : le système français de suivi et de pilotage des questions communautaires a en effet été pour l'essentiel conçu pour un travail de négociation formelle entre acteurs gouvernementaux, orienté vers la production de normes juridiques, qui a longtemps été le mode de développement prédominant de la politique sociale communautaire.

²⁷⁹ *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État*, pp. 17 à 21.

« Que ce soit au sein des ministères sociaux ou en dehors, à travers le SGAE et la Représentation permanente à Bruxelles, le système reste essentiellement organisé sur cette base et se révèle moins bien adapté à des modes de travail plus diffus, mettant en jeu une pluralité de niveaux et d'acteurs, et où la capacité d'influence compte autant que la défense de positions formelles ».

L'enjeu majeur constitué par la transformation de ce dispositif pour en faire un outil de gouvernance adapté au cadre actuel et futur d'élaboration de la politique européenne, notamment en matière sociale, est alors souligné, de même que la « nécessité de la continuité à long terme et du relais au niveau technique des impulsions politiques, compte tenu du rythme des travaux communautaires », le rapport citant les propos d'observateurs selon lesquels la France doit, en quelque sorte, « apprendre à courir le marathon ».

Le rapport de l'IGAS dégage par ailleurs des enseignements sur les facteurs de réussite d'une négociation, qui « suppose une vision à long terme ainsi qu'une action cohérente, continue et articulée ». Les facteurs clés cités sont les suivants :

- « une position politique claire, exposée de façon explicite dans le cadre national, adaptée sur le fond et sur la forme au contexte européen et exprimée de façon constante par l'ensemble des responsables politiques et administratifs dans les diverses enceintes formelles et informelles ;
- un argumentaire développé pour appuyer cette position, fondé sur des éléments concrets, des positions exprimées par d'autres États-membres, connu et partagé par l'ensemble des acteurs au niveau français et largement diffusé à l'extérieur ;
- des prises d'initiatives pour éviter de se trouver en position de réaction et de défense, conçues et menées dans un cadre ouvert, associant les partenaires extérieurs à travers une stratégie d'alliance systématique et continue avec les États-membres proches de la Commission et ne négligeant pas la concertation avec les opposants ;
- une action de lobbying à long terme, s'étendant sur plusieurs présidences et dépassant la sphère gouvernementale pour s'appuyer sur la mobilisation convergente des parlementaires, des partenaires sociaux et de la société civile »²⁸⁰.

Il formule enfin un ensemble de préconisations pour une meilleure organisation de la fonction communautaire, visant notamment à :

- traiter les dossiers communautaires de manière **transversale** au sein des directions d'administration centrale en évitant les cloisonnements ;
- **former et préparer** au travail européen les fonctionnaires « techniciens » qui seront appelés à intervenir à Bruxelles ;

²⁸⁰ Rapport annuel 2006 de l'IGAS, p. 81.

- communiquer y compris en langue étrangère, ce qui suppose des formations linguistiques approfondies et suivies ;
- faire de la mise à disposition des Experts nationaux détachés (END) une priorité de la gestion des ressources humaines ;
- développer une **meilleure information des citoyens sur les sujets européens**, notamment dans le domaine social ;
- conduire une politique de communication pour redresser l'image de la France auprès des partenaires européens ;
- favoriser la transparence du processus de décision communautaire par des **procédures de consultation plus ouvertes et régulières, opérées notamment par le gouvernement auprès des parties prenantes** ;
- anticiper la transposition des textes communautaires **dès la période de négociation**²⁸¹.

Pour le Conseil économique et social, quel que soit le jugement porté sur les nouvelles formes de régulation - MOC, *soft law* - les préconisations formulées par le rapport de l'IGAS, qui font écho à celles du *Rapport 2007* du Conseil d'État, selon lesquelles la capacité d'influence compte autant que des positions formelles, sont fondées et importantes.

4. Les analyses et propositions du *Rapport public 2007* du Conseil d'État

Dans son *Rapport public 2007*, intitulé *L'administration française et l'Union européenne : quelles influences, quelles stratégies ?*, le Conseil d'État analyse de manière approfondie le processus décisionnel européen, afin de proposer au gouvernement des modalités d'action efficaces au sein des instances communautaires, en déployant une stratégie d'influence adaptée.

Il note la large place laissée aux États-membres dans le pouvoir d'initiative et souligne que, **les réformes au sein de l'Union étant toujours précédées de consultations** (communications, Livres verts et Livres blancs, questionnaires diffusés sur Internet), les orientations politiques doivent être sollicitées **dès ce stade au terme de l'appréciation des intérêts en présence dans la société française, pour influencer efficacement les décisions de l'Union**.

La place des acteurs économiques et sociaux, d'une part, et la capacité à s'allier d'autres États-membres pour impulser ou bloquer des projets de textes en fonction des intérêts de la France, d'autre part, deviennent dès lors majeures dans la stratégie d'influence française²⁸².

²⁸¹ *Rapport annuel 2006* de l'IGAS, *op. cit.*, pp. 446 à 455.

²⁸² Ces différents éléments ayant été développés dans le premier chapitre de la présente communication, la présentation qui en est effectuée ici est délibérément schématique.

Pour s'adapter à ce **temps long européen**, qui nécessite un changement d'une culture politique et administrative française privilégiant le temps court, et au fait que « *la frontière entre affaires européennes et affaires intérieures est de plus en plus poreuse, qu'elle tend à s'estomper, et en tirer les conséquences* », le Conseil d'État propose une accentuation des efforts récemment engagés, autour de quelques grands axes.

4.1. Des mesures visant à conforter l'organisation institutionnelle en matière européenne

Le Conseil d'État propose que soit institué auprès du président de la République un « **Conseil stratégique sur l'Europe** », réunissant Premier ministre, ministre des Affaires étrangères, ministre de l'Économie et des finances, ministre en charge des Affaires européennes et tout ministre intéressé par l'ordre du jour²⁸³. Ses réunions pourraient être préparées par le Comité interministériel sur l'Europe. Son rôle serait notamment :

- d'identifier les secteurs sur lesquels la France pourrait proposer des initiatives au regard des indications ou suggestions recueillies par les ministères auprès des milieux intéressés, des collectivités territoriales ou des autorités administratives indépendantes²⁸⁴ ;
- de délibérer sur les échéances prévisibles à moyen terme (dossier de la PAC en 2009, examen à mi-parcours des perspectives financières, réforme institutionnelle...) ;
- de déterminer les initiatives susceptibles d'être promues par la France auprès de ses partenaires quant aux dossiers transversaux prioritaires (SIG, élaboration d'une politique sociale européenne plus protectrice, etc.).

Pour renforcer **l'autorité du Secrétaire général des affaires européennes** (SGAE), le secrétariat du Conseil stratégique sur l'Europe ainsi que la fonction de conseiller du Président de la République pour les affaires européennes lui seraient confiés.

Il conviendrait également d'établir une **correspondance entre l'organisation du Secrétariat général du gouvernement (SGG) et celle du SGAE**, afin de favoriser le renforcement des liens dans le traitement des dimensions européenne et nationale.

Les compétences du groupe à haut niveau sur l'adaptation au droit communautaire et du comité interministériel sur l'Europe seraient parallèlement étendues à **l'ensemble des procédures d'infraction**.

²⁸³ Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État décrit dans la partie relative aux expériences étrangères le Conseil du même type mis en place par l'Irlande.

²⁸⁴ Cf. l'avis du Conseil économique et social *Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?*, rapporté par M. Jean-Pierre Moussy (janvier 2003).

Des cellules en charge des affaires européennes au sein des ministères seraient également créées ou développées, afin d'impulser, de coordonner et d'offrir l'expertise juridique nécessaire à une bonne préparation des négociations sur les propositions de texte communautaires, ainsi que d'assurer le respect des calendriers de transposition (droit européen connaissant une importance croissante dans l'élaboration du droit national).

4.2. Quant à la méthode de négociation, anticiper l'évaluation de l'impact et des intérêts en présence

Le Conseil d'État suggère de créer, sur les propositions de réforme les plus importantes et sur les principales perspectives de propositions communautaires, des **groupes de travail ad hoc** réunissant **représentants de l'administration, parlementaires et les partenaires privés, économiques et sociaux concernés**. Ces groupes de travail seraient appelés à se réunir **tout au long de la négociation et de la transposition**, sous la responsabilité conjointe du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et du Secrétariat général du gouvernement (SGG).

Les **instruments de navigation** que sont études d'impact, tableaux de concordance juridique et mémoarounds explicatifs devraient être élaborés dès les premières consultations de la Commission, en vue de les **diffuser le plus largement aux décideurs politiques et territoriaux, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés**.

Il est également noté qu'il convient, en tout état de cause, **d'associer les partenaires économiques et sociaux pour diagnostiquer très tôt les futurs arbitrages politiques entre les divers intérêts en présence** au terme d'une information et d'une concertation la plus large et la plus ouverte possible.

Le Conseil d'État devrait de même être plus souvent saisi de **demandes d'expertise juridique** lors de l'élaboration ou examen des propositions de texte communautaires pour évaluer leur **bonne insertion dans le droit national**²⁸⁵.

4.3. Des mesures pour renforcer l'ancrage politique des positions exprimées

Le Conseil d'État note la nécessité de **provoquer très tôt les arbitrages politiques** sur les propositions susceptibles d'être suggérées par la France et sur celles en cours de préparation à la Commission.

Il conviendrait également de « **s'appuyer sur le réseau des parlements nationaux** », à tous les stades de l'examen des propositions et lors de leur application, ainsi que **d'agir auprès du Parlement européen**, en y assurant une présence administrative et politique soutenue²⁸⁶.

Les **collectivités territoriales** devraient être davantage **mobilisées et associées** aux évaluations préalables, à la définition des positions de négociation et à la solution des pré-contentieux les impliquant.

²⁸⁵ Ces propositions, pour anticiper l'évaluation de l'impact et des intérêts en présence, ont déjà été mentionnées dans le chapitre II, B, 3.4. relatif à la transposition des directives.

²⁸⁶ À l'image de la politique déployée par l'Allemagne, notamment.

Il importe enfin de **construire des alliances avec les autres États-membres** après l'écoute attentive de leurs attentes, de leurs difficultés et de leurs propositions.

4.4. Favoriser le développement de réflexes européens parmi les citoyens et les agents publics

Le Conseil d'État propose de prendre systématiquement la mesure, à l'occasion de **toute réforme nationale**, du **droit communautaire applicable à la matière traitée**, ainsi que des normes applicables dans les principaux États-membres.

L'accessibilité du droit communautaire doit de même être favorisée au sein des bases de données juridiques informatiques nationales et communautaires, en accélérant préalablement les travaux de refonte des directives, et d'ériger cet impératif en projet fort de la présidence française à venir de l'Union européenne. Il note à cet égard l'intérêt qu'il y aurait à **présenter sur les sites Internet des ministères les consultations lancées par la Commission** et le droit communautaire applicable dans leurs domaines de compétence respectifs.

Le Conseil d'État préconise par ailleurs de créer dans les écoles de fonctionnaires des **cycles de formation aux questions européennes**, ouverts aux ressortissants communautaires, sur le modèle du cycle de hautes études sur les questions européennes créé au sein de l'École nationale d'administration (ENA) en janvier 2007.

La place de l'Europe dans les concours, ainsi que dans les formations initiales et continue des fonctionnaires, devrait de même être développée.

Il conviendrait enfin de mettre en place à l'intention des agents publics des **parcours professionnels valorisant les expériences acquises**, notamment lors du retour des experts nationaux détachés, ce qui n'est aujourd'hui pas suffisamment le cas²⁸⁷.

5. La réflexion du Conseil économique et social dans l'avis *Entreprises et simplifications administratives*

Le Conseil économique et social, saisi par le Premier ministre dans le cadre d'une démarche nouvelle pour la simplification administrative, partant des usagers, a adopté en mai 2005 un avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul.

Dans le cadre de la préparation d'une troisième loi de simplification, le gouvernement a en effet souhaité connaître l'avis de notre assemblée sur les facteurs de complexité qui lui semblent faire peser une charge excessive sur notre appareil productif, en particulier s'agissant des très petites entreprises ou des investisseurs internationaux.

²⁸⁷ Cf. conclusion du *Rapport public 2007* du Conseil d'État, *L'Administration française et l'Union européenne : quelles influences, quelles stratégies ?*, pp. 347 à 349.

Toute société développée génère, par construction, la complexité. Cette complexité est une source d'inégalité entre les publics ayant un accès à l'information plus ou moins aisé. Elle se traduit par une insécurité juridique et un alourdissement des charges notamment pour les très petites entreprises. « *La simplification administrative s'impose donc comme une nécessité : réclamée par tous - citoyens, associations, entreprises - engagée par beaucoup de pays et encouragée (...) par l'Union européenne, la simplification constitue une condition de l'efficacité d'action et de l'amélioration de la qualité des services offerts à tous les usagers, et, de ce fait, du pouvoir d'attraction de notre pays sur le plan international.* » Pour répondre au gouvernement, le CES a souhaité élargir sa réflexion à l'analyse des causes de la complexité aux différents publics visés par la démarche de simplification et aux principes de cette démarche.

Il a semblé nécessaire, dans le cadre de cette communication sur « Mieux légiférer », d'en évoquer les principales analyses et propositions ; en effet, dans une très large mesure, les deux démarches, au niveau national et européen, mais également au niveau législatif et administratif, vont de pair, la simplification constituant « *une condition de l'efficacité de l'action administrative et de l'amélioration de la qualité des services offerts à tous les usagers et, de ce fait, du pouvoir d'attraction de notre pays sur le plan international* ».

Les recommandations de notre assemblée peuvent être présentées selon sept axes :

5.1. Donner de la lisibilité au droit

Rendre lisible le droit est une exigence en soi et un préalable pour pouvoir mieux l'appliquer et l'adapter, le cas échéant, aux besoins.

Pour tous les publics, les circulaires d'application des textes réglementaires sont une première source de complexité. Les rédiger en pensant d'abord aux usagers devrait leur donner plus de lisibilité. En outre, la réglementation doit privilégier le cas général.

Une relecture par un comité d'usagers ou un test « en blanc » auprès d'un public-cible, notamment les petites entreprises, voire une expérimentation réelle pourraient être rendus systématiques, pour toute modification de réglementation, avant sa généralisation.

La lourdeur et la complexité de notre fiscalité sont souvent mises en avant. L'Agence française pour les investissements internationaux cherche à remédier à ce manque apparent de compétitivité par une lisibilité améliorée de la réalité et doit être encouragée dans son travail de comparaison internationale et de présentation de notre attractivité.

5.2. Faciliter pour tous l'accès au droit

La codification des textes, l'expérimentation législative et la médiation peuvent faciliter l'accès au droit et le rendre égal pour tous.

L'effort de codification doit être poursuivi dans tous les secteurs, pour les textes réglementaires comme pour le corpus législatif. La « codification à droit quasi-constant » permet également de faire apparaître les points de complexité ou de contradiction, nécessitant une simplification ultérieure, et de moderniser ou de supprimer les dispositions obsolètes.

Il est aussi préconisé d'instaurer un devoir d'expérimentation et de rendre la médiation systématique et accessible.

5.3. Simplifier ce qui est le plus complexe

Une méthode d'ingénierie avec la mise en place de structures transversales, de type « *organisation de projet* », peut favoriser la simplification des procédures inter-services ou interministérielles les plus lourdes.

La multiplication des statuts d'entreprise fragilise les très petites entreprises (TPE). Plutôt que de privilégier les formes sociétales, qui comportent des lourdeurs et ne sont pas toujours adaptées à la taille de l'entreprise, il convient de donner le maximum d'attractivité et de stabilité à l'entrepreneuriat individuel.

Pour les citoyens ou les très petites entreprises aux moyens les plus limités, la mise en place de dispositions en leur faveur pourrait compenser certaines inégalités en leur offrant une assistance spéciale, voire une procédure « base zéro » adaptée à leurs spécificités.

Concernant la complexité du droit social, le ministère délégué aux Relations du travail et les partenaires sociaux ont récemment engagé des travaux pour une réécriture du droit du travail à droit constant. Quant aux autres branches du droit (fiscal, environnemental, administratif, commercial...), des méthodes de simplification distinctes de la codification peuvent être envisagées, par exemple une démarche de type « base zéro » reposant sur une définition des objectifs prioritaires et des moyens juridiques adaptés.

5.4. Utiliser les moyens électroniques de communication

Pour procéder aux simplifications administratives, les Technologies de l'information et des communications (TIC) jouent un rôle capital. L'administration est encouragée à développer les procédures pouvant être entièrement réalisées à partir d'un ordinateur, sans avoir à se déplacer, sous réserve que la couverture du territoire en Internet haut débit soit rapidement assurée et que chaque citoyen y ait accès.

L'échange de données informatisées doit permettre aussi une mise en réseau des informations entre administrations et la mise en place de services plus globaux. Le développement de l'administration électronique doit s'attacher à une meilleure interopérabilité et au développement des services paneuropéens. L'administration française pourra se livrer à des comparaisons utiles en étudiant le rapport qualité-coût de ses procédures par rapport à ses homologues européennes.

5.5. Gérer la complexité au service du citoyen et des entreprises

La volonté de simplification doit conduire à gérer la complexité des procédures au sein de l'administration et à décharger les usagers d'une part significative de leurs démarches.

Parallèlement, la généralisation des guichets et déclarations uniques est également souhaitable. Ainsi, les Centres de formalité des entreprises (CFE) mis en place au sein des organismes consulaires permettent aux entrepreneurs de souscrire, dans un même lieu et sous la forme d'un dossier unique, un grand nombre de formalités administratives, sociales, fiscales... Leur succès pourrait servir d'exemple pour développer ce type de structures auprès de tous les usagers pour l'accomplissement de leurs principales démarches administratives. De même, l'administration ne devrait plus imposer plusieurs fois la même déclaration.

5.6. Accompagner le public dans une relation de confiance

Passer d'une relation de défiance à une relation de confiance entre l'administration et le public nécessite de part et d'autre de développer le dialogue et d'entrer dans une relation « gagnant-gagnant ». Une démarche de qualité peut y aider l'administration. De même, une séparation claire des fonctions d'accueil et d'accompagnement, d'une part, des services de contrôle et de sanction, confiés à d'autres structures et éventuellement allégés, d'autre part, favoriserait l'amélioration des contacts.

Une instance de coordination interne claire et efficace dans l'administration responsable est nécessaire à cet effet, complétée par de nouveaux « médiateurs des entreprises ». Ceci permettrait alors le développement des formules de rescrits dans les domaines des relations avec les organismes sociaux, de la concurrence et du droit environnemental, par exemple.

5.7. Mieux légiférer et mieux réglementer

L'« inflation législative » rend les règles instables et aboutit à une situation intenable d'incertitude juridique. Elle manifeste aussi un interventionnisme important, y compris dans les domaines non législatifs, ne relevant pas de l'article 34 de la Constitution. Il convient donc de ne légiférer qu'à bon escient car, selon le mot de Portalis « *il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires* ».

Outre le respect de l'autonomie du pouvoir réglementaire, l'amélioration de la qualité de la réglementation est une priorité et peut devenir un atout pour notre compétitivité.

Quant à l'évaluation de la mise en œuvre des lois et règlements, elle permettrait, par une démarche méthodique, de déceler les révisions nécessaires et d'éliminer les textes devenus inutiles.

Enfin, une action de simplification de l'écriture des directives européennes doit être engagée.

IV - LES PROPOSITIONS DU CES : POUR MIEUX LÉGIFÉRER, CONFORTER LA DIMENSION CONSULTATIVE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

Au terme de cette analyse du processus décisionnel européen et des mesures mises en place par l'Union pour « Mieux légiférer », notre assemblée souhaite rappeler **trois principes** qui conditionneront largement l'efficacité de cette démarche :

En premier lieu, il est nécessaire que les importantes améliorations dans le processus décisionnel décidées lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 soient effectivement consacrées et mises en œuvre dans le cadre du futur projet de traité institutionnel ; faute de ces innovations institutionnelles, c'est la capacité même de l'Union à décider et à impulser de nouvelles politiques qui, dans le cadre d'une Union à 27 États-membres, risquerait de se trouver entravée.

Ensuite, **l'objectif d'améliorer le processus décisionnel communautaire pour « Mieux légiférer » à cet échelon** ne requiert pas seulement des évolutions organisationnelles au niveau européen, mais aussi **à l'échelon national**, et cette préoccupation doit notamment être pleinement prise en compte par les pouvoirs publics français, comme d'autres États-membres tentent de le faire.

Enfin, **l'ensemble des citoyens et des acteurs de la société civile**, et notamment de la société civile organisée, doivent en être partie prenante, afin que les affaires européennes, désormais « affaires intérieures », deviennent l'affaire de tous, comme le souligne la communication de notre assemblée *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, dont M. Jean-Marc Roirant est le rapporteur. Cela supposerait notamment que, comme le demandait cette communication, **une plus grande visibilité soit conférée à l'Agenda européen**.

Par les propositions qu'il formule dans la dernière partie de cette communication, le Conseil économique et social, soucieux de prendre toujours davantage en compte la dimension européenne dans ses travaux, entend y apporter sa contribution. Pour ce faire, les préconisations formulées abordent le sujet aux différents niveaux qu'il comporte : **communautaire**, car « Mieux légiférer » appelle, sur plusieurs aspects, des améliorations à cet échelon ; à celui des **pouvoirs publics nationaux**, car, assemblée consultative auprès du gouvernement, le CES se doit d'y apporter une attention particulière, comme le suggérait la circulaire du 19 décembre 2005 qui soulignait le rôle à cet égard de notre assemblée, en notant que « *les relations des ministres avec le Conseil économique et social, et notamment sa délégation pour l'Union européenne, doivent (...) s'intensifier et être davantage connues* »²⁸⁸ ; au rôle qui peut incomber à cet égard aux acteurs de la société civile : une place accrue peut et doit en effet être faite, dans l'élaboration du droit européen et son exécution, à **la démocratie participative**, pour enrichir la démocratie représentative ; au

²⁸⁸ Circulaire du 10 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens, JO du 9 février 2006, p. 2073.

meilleur accès des citoyens au droit européen, car la loi doit pouvoir être connue de ceux auxquels elle s'applique.

A - UNE MEILLEURE LÉGISLATION AU NIVEAU EUROPÉEN

Le Conseil économique et social approuve la démarche consistant à s'interroger, avant d'entreprendre l'élaboration d'une norme européenne, sur les raisons qui militent en faveur de son adoption et **la nécessité de celle-ci**, puis, lorsque celle-ci a été adoptée, sur la conformité de ses effets pratiques avec les objectifs poursuivis, de manière à la modifier ou à l'assouplir lorsque ceux-ci divergent ou que le coût de mise en œuvre apparaît excessif. Privilégier, dans l'élaboration du droit, **les objectifs à atteindre, lutter contre l'inflation normative** et limiter le plus possible la complexité du droit peut en effet contribuer à réduire l'opacité et l'insécurité juridiques, au bénéfice de tous les usagers du droit, citoyens, associations ou entreprises. Notre assemblée signale l'attention qui doit être apportée par les institutions communautaires et notamment la Commission aux avis rendus en ce domaine par le Comité économique et social européen et le Comité des Régions, notamment.

Par ailleurs, un certain nombre de lignes de force doivent, pour le CES, encadrer cette démarche.

D'une part, **mieux légiférer ne doit pas nécessairement signifier moins légiférer à l'échelon européen** : l'élaboration de normes européennes répond en effet souvent à des besoins, et des carences ou des retards en la matière peuvent parfois, dans certains domaines, s'avérer préjudiciables : à titre d'exemple, le *Bilan social de l'Union européenne 2006*, publié par l'Observatoire social européen, note ainsi que l'amiante, substance cancérogène, n'a été interdite qu'à partir du 1^{er} janvier 2005 par l'Union européenne, alors que celle-ci disposait des compétences juridiques nécessaires pour le faire depuis 1976, et qu'il est « *raisonnable de penser que* (de nombreux décès futurs liés à l'amiante) *auraient pu être évités si, dès 1976, l'amiante avait été interdit par l'Union européenne* »²⁸⁹.

Un autre exemple peut être donné en matière de protection des consommateurs, domaine dans lequel la Commission européenne a publié, le 8 février dernier, un Livre vert sur la révision de l'acquis communautaire en la matière.

²⁸⁹ Cf. Observatoire social européen, *Bilan social de l'Union européenne 2006*, sous la direction de Christophe Degryse et Philippe Pochet, pp. 125-126, qui note aussi que cette inaction au plan communautaire a heureusement été suppléeée au niveau national par différents pays européens qui, dès la fin des années 1970, ont interdit l'amiante.

Dans ce cadre, il est important de suivre cette initiative d'harmonisation notamment dans le domaine des services à la personne comme dans celui des pratiques commerciales déloyales. Il importe donc que soient précisées les règles à l'échelon européen d'information des consommateurs et des usagers de la santé. Que ce soit dans les domaines du droit, de la santé, du cadre de vie ou des techniques, des règles précises doivent être apportées sur :

- les qualités et compétences des professionnels et praticiens (diplômes, formations) ;
- leurs obligations déontologiques (secret professionnel, obligation de moyens, devis, véracité de la publicité) ;
- les conditions de suivi à long terme des actes dispensés avec de réelles possibilités de recours assorties de garanties d'assurance en responsabilité civile.

Ceci est d'autant plus nécessaire au moment où, en Europe, sont proposés des actes médicaux (chirurgie esthétique, traitement dentaire, cure thermale et de bien-être, etc.) dans le cadre d'un « tourisme de santé », porte ouverte au *dumping* de l'économie de santé.

D'autre part, si réduire la complexité du droit, de manière à rendre celui-ci plus clair et plus aisément applicable, constitue *a priori* un avantage, une part de la complexité du droit européen tient sans doute à la nécessité de répondre à la diversité des situations nationales et des systèmes juridiques des différents États-membres et aux cohérences sociales et culturelles que les unes expriment et que les autres garantissent. **L'exercice de révision de l'acquis communautaire doit alors être effectué avec prudence** et ne saurait, selon le mot du Parlement européen, « *conduire à une réécriture de l'acquis hors du contrôle démocratique* »²⁹⁰. Des propositions présentées comme relevant de simples mesures de simplification peuvent recouvrir dans les faits des enjeux politiques importants et revenir le cas échéant sur des choix politiques qui auraient été patiemment négociés lors de l'adoption de l'acte en cause ; il semble alors nécessaire au Conseil économique et social que le Parlement européen et le Conseil puissent exercer un contrôle politique dans ce cadre ; on peut à cet égard se demander si la mise en place d'une procédure législative accélérée, ou *fast track*, qui, pour « aller plus vite », voudrait parvenir, dès la première lecture, à un accord entre Commission, Parlement et Conseil, serait compatible avec ce contrôle approfondi.

²⁹⁰ Le *Bilan social de l'Union européenne 2006* de l'Observatoire social européen, note à cet égard, p. 168, « les réactions des États-membres concernant la directive "Qualifications professionnelles" (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2005), présentée par la Commission comme une consolidation de textes antérieurs, mais jugée par les États-membres comme allant au-delà d'une exercice de toilettage juridique. »

L'évaluation à laquelle il est procédé en vue d'une simplification ne doit pas par ailleurs privilégier les seuls aspects financiers, mais prendre en compte, **en leur accordant la même importance, l'ensemble des aspects économiques, sociaux, environnementaux, culturels et sanitaires.** « Mieux légiférer » ne doit donc pas, pour notre assemblée, être synonyme de déréglementation ou de réduction drastique de l'acquis communautaire, au détriment de la stabilité et de la sécurité juridique nécessaires.

De même, le retrait par la Commission de propositions législatives dont l'examen a été engagé devrait donner lieu de manière systématique, dans un souci de parallélisme des formes, à la consultation préalable des institutions et organismes qui avaient été consultés lors de la phase d'élaboration, ainsi qu'à une explicitation des raisons spécifiques motivant le retrait. Notre assemblée tient notamment à souligner le caractère dommageable du retrait des propositions de directives concernant **les statuts de la mutualité européenne et de l'association européenne**, qui avaient été le fruit de mois de négociations et d'efforts. Elle réitère son souhait, déjà exprimé dans la communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne* que des statuts européens puissent être créés pour ces deux formes d'organisations.

Quant au type de normes européennes à mettre en œuvre, **privilégier la voie du règlement européen** lorsque le recours à des directives n'apparaît pas nécessaire peut contribuer à prévenir de futurs problèmes liés aux difficultés de transposition. Le Conseil économique et social tient enfin à souligner l'intérêt que peuvent, dans les cas appropriés, présenter, en termes tant de simplification des règles, de souplesse et de rapidité de mise en œuvre, que de désencombrement des circuits législatifs et de promotion de la co-responsabilité des participants, **les modes alternatifs et/ou complémentaires de réglementation constitués par la co-régulation, principalement entre partenaires sociaux, et l'autorégulation.** La corégulation peut notamment constituer, en amont, la base de futures législations européennes.

B - UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE, À L'ÉCHELON NATIONAL, DE L'IMPÉRATIF PRÉSENTÉ PAR LA PRÉOCCUPATION DE « MIEUX LÉGIFÉRER » AU NIVEAU EUROPÉEN.

1. Renforcer la coordination des affaires européennes en France

Pour maintenir et conforter l'efficacité de la coordination des affaires européennes à l'échelon national, il apparaît souhaitable, comme le proposait la communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapporté par M. Jean-Marc Roirant, que le **ministre délégué aux Affaires européennes soit rattaché directement au Premier ministre, afin de souligner que les affaires européennes sont désormais considérées comme des affaires intérieures.**

Il serait également nécessaire, pour le CES, que soient **maintenus le statut interministériel du Secrétariat général des affaires européennes et son rattachement au Premier ministre**. Le rapprochement, qui semble aller de soi, entre le SGAE et le ministre des Affaires européennes, considérés comme des affaires intérieures, auprès du Premier ministre, serait ainsi facilité.

L'intrication des droits européens et nationaux suppose de combiner ces deux sources pour la conduite des réformes. **Une correspondance entre l'organisation du Secrétariat général du gouvernement (SGG) et celle du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)** pourrait de ce fait être établie dans les découpages fonctionnels opérés, comme le suggérait le *Rapport public 2007* du Conseil d'État ; cela favoriserait la coopération entre ces deux entités qui constituent respectivement le cadre dans lequel est préparé le droit national et celui dans lequel s'élabore le droit européen à Paris.

Le Conseil d'État, saisi obligatoirement en vertu de l'article 88-4 de la Constitution pour déterminer si les propositions de texte de la Commission qui vont être examinés par le Conseil ou par le Parlement européen présentent une nature législative ou réglementaire, peut à cette occasion signaler au gouvernement ceux susceptibles de soulever des difficultés juridiques particulières. Il devrait, pour le CES, **être sollicité plus souvent**, comme le suggère la circulaire du Premier ministre du 30 janvier 2003, afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux juridiques de ces propositions de texte ainsi que sur la manière dont celles-ci pourront être intégrées dans le droit national.

2. Vers une meilleure diffusion des informations recueillies au titre de la veille

Sélectionner les plus importantes parmi les très nombreuses informations européennes disponibles et être averti dans les meilleurs délais de leur publication est difficile, celles-ci se trouvant souvent dispersées, ne serait-ce que sur les sites des différentes directions générales de la Commission européenne. Or, le facteur temps n'est en ce domaine pas dénué de toute incidence, notamment parce que les délais impartis pour les consultations publiques européennes sont relativement courts (en général de l'ordre de quelques mois).

La **veille assurée par la Représentation permanente**, point de contact entre les institutions européennes et les autorités françaises, constitue dans ce contexte un enjeu important. Outre le rôle d'alerte qu'elle assure auprès du SGAE, celle-ci devrait, pour notre assemblée, favoriser une **meilleure mise en réseau des informations européennes** à sa disposition et réaliser, en quelque sorte, des économies d'échelle, non seulement en faisant figurer sur son site Internet les principales initiatives engagées par la Commission européenne et l'ensemble des consultations publiques lancées par cette dernière, mais aussi en adressant les informations pertinentes aux principaux acteurs intéressés ; outre les deux assemblées parlementaires, qui, depuis le Conseil européen de juin 2006, se voient transmettre directement ses propositions par la Commission européenne, d'autres acteurs concernés par les questions européennes, tels le Conseil économique et social, les associations de collectivités locales ou les autorités administratives indépendantes, notamment, pourraient en être utilement

rendues destinataires. Le site du gouvernement <http://www.touteurope.fr/> joue à cet égard un rôle pertinent, qui gagnerait à être plus connu et utilisé.

Une information sur le calendrier gouvernemental prévu pour l'examen des propositions de textes européens au Conseil pourrait être également diffusée pour favoriser les consultations.

3. Allier, dans les ministères, maintien d'une cellule européenne et gestion des dossiers européens par les fonctionnaires ultérieurement chargés de leur application

Au sein des ministères, il semble que, le plus souvent, les affaires européennes soient désormais prises en charge directement par les directions et bureaux compétents, au même titre que les sujets à caractère national. Cette évolution, qui participe de l'intégration croissante des dimensions européenne et nationale, peut sembler logique, les **fonctionnaires spécialisés qui seront ultérieurement chargés de leur application devant être impliqués dans la négociation des actes européens**, de manière, d'une part, à ce que leurs connaissances de praticien des domaines en cause soit prise en compte, et, d'autre part, à ce que l'expérience acquise à l'accession de la négociation facilite ultérieurement l'application des actes adoptés.

Il apparaît pour autant utile de maintenir au sein de chaque ministère une cellule chargée du suivi des affaires européennes ; celle-ci pourrait en particulier jouer un rôle de coordination et de suivi des dossiers européens, notamment, en amont, quant à l'élaboration des documents d'évaluation préalable et/ou des fiches d'impact simplifiées (FIS) pour la transposition des directives, et, en aval, quant au respect des calendriers de transposition et à la prévention des difficultés d'application. Cette cellule pourrait aussi jouer un rôle utile d'interface avec les interlocuteurs du ministère impliqués dans les consultations à prévoir, qu'il s'agisse de parlementaires nationaux, de représentants français au Parlement européen, des partenaires sociaux, du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI) ou de la représentation de la société civile organisée, et notamment du Conseil économique et social.

C - DES ÉCHANGES ET UNE SYNERGIE RENFORCÉS AVEC LES REPRÉSENTANTS ÉLUS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES SUR LES GRANDS DOSSIERS EUROPÉENS

Des efforts sensibles ont déjà été accomplis pour permettre une meilleure implication du Parlement dans la politique européenne de la France : des dispositifs ont été mis en place, cela a été évoqué, dans le cadre de l'application de l'article 88-4 de la Constitution et de la décision du Conseil européen de juin 2006 concernant la transmission des propositions de la Commission pour permettre aux deux assemblées législatives de se prononcer sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ; le Parlement reçoit communication des ordres du jour des Conseils et un débat public sans vote a lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat avant chaque Conseil européen ; les ministres doivent soulever une réserve d'examen au Conseil si le Parlement ne s'est pas encore prononcé alors qu'il a fait part de son intention de prendre une

résolution sur une proposition qui lui a été soumise en vertu de l'article 88-4 ; enfin, aux textes définitivement adoptés par les institutions européennes transmis aux assemblées sont jointes des informations sur la prise en compte de leurs résolutions dans les négociations²⁹¹.

Les efforts déployés à l'intention des représentants de la France au Parlement européen restent par contraste relativement modestes, peut-être du fait de la tradition française de séparation des pouvoirs, ainsi que de la logique selon laquelle les parlementaires européens ne siègent pas dans des délégations nationales, mais sont répartis entre les différents groupes politiques. L'Allemagne, l'Espagne ou le Royaume-Uni entretiennent cependant, cela a été vu en *supra*, des relations de travail plus suivies avec leurs députés au Parlement européen.

Il conviendrait pour le CES de s'inspirer de certaines des mesures mises en place dans d'autres États-membres pour conforter ces éléments. **Dès qu'est envisagée une législation nouvelle**, le ministère concerné à titre principal pourrait rédiger et adresser aux parlementaires nationaux et aux représentants de la France au Parlement européen un mémoire comprenant une **première analyse de ce texte**, assortie d'un tableau de concordance juridique et d'une appréciation générale du gouvernement, à laquelle les parlementaires pourraient réagir de manière à nourrir en amont la position française. Une **évaluation préalable plus approfondie** pourrait être établie sur chaque proposition d'acte communautaire, sur le modèle de celles élaborées par le gouvernement britannique, et transmise aux délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'Union européenne et, le cas échéant aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux députés européens élus en France, afin de recueillir le plus en amont possible leurs positions. Des rencontres entre élus français du Parlement européen et parlementaires français pourraient également être prévues dans ce cadre.

Le Parlement pourrait ensuite être tenu **régulièrement informé des évolutions du texte** au cours des négociations. Les ministres pourraient de même intervenir avant chaque réunion du Conseil devant les délégations pour l'Union européenne des deux assemblées et débattre avec elles, comme c'est le cas au parlement finlandais. Il conviendrait aussi d'examiner la possibilité que la **Représentation permanente apporte un concours accru aux membres français du Parlement européen, notamment lorsque ceux-ci sont en charge d'un rapport**. La présence du siège du Parlement européen à Strasbourg devrait favoriser cet établissement de véritables relations de travail entre État, assemblées parlementaires et Parlement européen, comme le soulignait Mme Fabienne Keller dans son rapport sur *Les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement* du 10 mai 2006.

²⁹¹ Cf., pour des éléments complémentaires, le *Rapport public 2007 du Conseil d'État*, pp. 309 et 310.

Cette question renvoie aussi pour une part à des **débats internes aux assemblées parlementaires nationales, concernant le statut des délégations européennes**. Le président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, M. Hubert Haenel, avait noté à la Convention que les délégations ne portent pas le nom de commissions « *parce que, d'après la Constitution française, les commissions parlementaires sont les organes qui participent à l'élaboration de la loi nationale* ». Cette différence a des incidences sur l'application de l'article 88-4, qui se traduit plus souvent par le vote de « conclusions » par les délégations que par l'adoption par les commissions de véritables résolutions au sens de la Constitution. Dans un article déjà cité, M. Jean Maïa concluait que « *l'articulation entre le travail à caractère pré-légitif accompli par le Parlement au stade de la négociation des actes européens et son travail législatif ordinaire est donc une question qui paraît mériter l'examen. Une évolution vers une plus grande forme d'articulation entre ces deux phases ne serait pas sans justifications* ». Si la concentration de ce domaine au sein d'une seule commission ne paraît guère envisageable ni opérationnelle du fait de l'ampleur prise par les questions européennes, définir la forme exacte que pourrait revêtir cette évolution, qui a déjà fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires, ne relève pas de la présente communication.

Quoi qu'il en soit, cette amélioration de l'association des parlementaires à la politique européenne du gouvernement contribuerait - alors que la place de sujets européens dans les campagnes présidentielle, législative, voire européenne est pour l'instant faible en France - **au développement du débat européen à l'échelon national** que notre assemblée appelait de ses vœux dans le cadre de sa *Contribution au Livre blanc sur une politique de communication européenne*. Elle participe aussi d'une stratégie d'influence, comme le notait le *Rapport public 2007* du Conseil d'État : des rencontres régulières ont en effet lieu entre parlementaires des différents pays européens dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de l'Union européenne (COSAC) ou entre commissions en charge des affaires européennes, et la place du Parlement européen, devenu co-déicideur, dans l'élaboration des textes communautaires, s'est considérablement accrue.

D - UNE DIMENSION CONSULTATIVE CONFORTÉE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EUROPÉEN

1. Développer la consultation très en amont, un enjeu majeur pour la qualité de la réglementation et l'implication de la société civile comme des collectivités territoriales

L'Union européenne recourt largement, pour nourrir et préciser ses futures propositions normatives, à des formes diverses de consultations, décrites dans le premier chapitre. Mettre à profit ces procédures consultatives pour influer sur l'orientation des décisions européennes, comme y invite ce système, constitue un enjeu majeur pour éclairer de la manière la plus complète et qualitative possible les décisions européennes futures, favoriser l'adéquation du droit aux situations

de fait et aux besoins des citoyens et des entreprises, ainsi que pour contribuer à leur appropriation par la population française dans son ensemble.

Aussi importe-t-il qu'un grand nombre d'acteurs français participe, dans une logique de *brain storming* et d'influence, à ces consultations publiques, à un stade où les propositions d'actes de la Commission ne sont pas encore formalisées. Le *Rapport annuel 2006* de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) intitulé *La dimension européenne des politiques sociales*, observe à cet égard que « *la propension de l'administration publique à centraliser l'information et sa réticence à la partager avec d'autres acteurs que ceux déjà solidement liés à l'appareil d'État font de l'élaboration de la politique européenne un domaine réservé* ».

Il note aussi que « *l'association des partenaires sociaux et de la société civile aux développements européens reste limité par rapport à d'autres pays.* » Il cite, à titre de comparaison, la Suède où le gouvernement et les partenaires sociaux entretiennent un système de concertation informel mais solidement ancré par lequel « *les principaux responsables du côté des syndicats et employeurs reçoivent chaque début de semaine, par courrier électronique venant du ministère, toutes les informations et documents sur les projets communautaires et sont régulièrement consultés par la même voie sur les positions à prendre. Ils rencontrent au moins une fois par mois le ministre du Travail sur ces sujets, indépendamment des groupes de travail axés sur des sujets spécifiques au niveau technique ou politique* »²⁹².

Pour favoriser cette implication, le SGAE ou les ministères intéressés pourraient inviter à participer aux consultations publiques lancées par la Commission les entités potentiellement intéressées, organisations représentatives de la société civile et de la société civile organisée, notamment les partenaires sociaux et les associations, et/ou, lorsque les sujets les concernent, les autorités administratives indépendantes et les collectivités territoriales, à travers les associations d'élus locaux. En effet, les collectivités territoriales sont aujourd'hui concernées par de nombreuses politiques européennes, et notamment par les législations européennes relatives à l'environnement, aux aides publiques versées aux entreprises, aux passations de marchés publics, aux délégations de service public ou à la fonction publique territoriale, notamment.

De même, comme le mentionne l'avis du Conseil économique et social *Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?,* rapporté par M. Jean-Pierre Moussy, les autorités administratives indépendantes sur le plan national sont aussi des sources de régulation qui souvent ressentent la nécessité d'une approche européenne concertée. Elles s'attachent dans une activité donnée (banques, assurances, marchés financiers) ou dans un domaine (concurrence, communication, libertés) à élaborer des règles voire à prendre des sanctions. Leur indépendance et leur légitimité leur permettent d'aller au-delà de la simple autorégulation conçue comme un code de conduite édictée par un secteur professionnel sans contrôle ni recours en cas de non application.

²⁹² *La dimension européenne des politiques sociales*, Rapport annuel 2006 de l'IGAS, La documentation Française, pp. 113 et 114.

Le Conseil économique et social rend de nombreux avis sur les thématiques européennes, dont certains anticipent sur les débats inscrits à l'Agenda communautaire, tels les deux avis qu'il a consacrés aux perspectives financières de l'Union européenne²⁹³ ; il s'est vu confier par le gouvernement, en 2005, une saisine permanente sur le suivi du Programme national de réforme 2006-2008 (PNR), dans le cadre de laquelle s'inscrivent une vingtaine d'avis thématiques portant sur les différents aspects du PNR, déjà élaborés ou en voie de l'être ; il établit chaque année une communication transversale qui rassemble les propositions du CES sur les différents volets de la Stratégie de Lisbonne qui vise à éclairer le gouvernement avant l'élaboration par celui-ci de la contribution française au Sommet annuel de printemps ; le CES participe également à intervalles réguliers aux consultations publiques de la Commission, telles, en 2005, les contributions adoptées par le CES sur le Livre vert sur la démographie ou à l'occasion du Pacte européen sur la jeunesse, ou, en 2006, sa réponse au Livre blanc sur une politique de communication européenne²⁹⁴. Les pouvoirs publics gagneraient pour autant **à saisir plus souvent notre assemblée, par l'intermédiaire du Premier ministre**, de demandes d'avis sur les consultations publiques de la Commission, dès leur lancement. Par la variété des compétences de ses formations de travail, par la diversité des organisations de la société civile qui le composent, par leur habitude à rechercher, ensemble, des équilibres et à dégager des positions de consensus, les avis de notre assemblée pourraient en effet éclairer utilement la position française sur ces consultations publiques, ainsi que les travaux de la Commission elle-même. Ces saisines contribueraient à conforter les relations du gouvernement avec le CES en matière de processus de décision européen, comme y invitait du reste la *circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens*, le CES y étant nommément désigné.

Les commissaires européens ou les directeurs des Directions générales de la Commission pourraient intervenir plus souvent dans le cadre des consultations dans les différents États-membres, notamment devant les CES nationaux, entre autres **pour présenter les enseignements tirés des consultations par la Commission**. Les conseils économiques et sociaux nationaux pourraient également s'organiser pour échanger leurs expériences et pratiques en matière de réponse aux consultations publiques de la Commission.

²⁹³ Avis *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne* (septembre 2003) et *Les perspectives financières de l'Union européenne* (mai 2005), rapportés par M. Georges de La Loyère.

²⁹⁴ Cf. entre autres, la contribution annuelle du CES à la préparation du Sommet de printemps, les communications sur la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne, l'avis sur le projet de directive services...

Lors de son audition par la délégation européenne du Conseil économique et social, dans le cadre de la préparation de la communication *Contribution au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, le 9 mai 2006, M. Philippe Herzog, ancien député européen et président de Confrontations Europe, soulignait le rôle que pouvaient jouer les organisations de la société civile dans l'information et la participation des Français sur les questions européennes, notant que, « *Pour que les Français écoutent les autres et s'impliquent, l'Europe doit devenir une affaire intérieure, une dimension permanente du débat économique et social* ». La communication précitée rappelait pour sa part que « *les nombreuses composantes de la société civile représentée au Conseil économique et social, dont beaucoup disposent d'un relais à Bruxelles, jouent effectivement un rôle considérable pour diffuser auprès de leurs mandants des informations sur les questions européennes, faire vivre le débat sur ces questions auprès des acteurs de terrain et servir de relais auprès des instances communautaires. Par l'enracinement au cœur de la société française des corps intermédiaires qui composent le CES, ce serait également un moyen de favoriser le débat citoyen sur les questions européennes* »²⁹⁵.

Des collaborations entre CES nationaux et/ou entre CES nationaux et CESE peuvent également contribuer à appeler l'attention des pouvoirs publics sur des sujets européens jugés importants par les organisations représentatives de la société civile : le projet de déclaration sur les services d'intérêt général dont le lancement est proposé aux autres CES nationaux des États-membres par les CES du Luxembourg et de France, dans la perspective de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, devrait en fournir prochainement une illustration.

Le CES soutient la démarche d'avis exploratoires demandée au CESE en amont de toute organisation d'une consultation par la Commission européenne. Il incite aussi **la future présidence française à se saisir de ce dispositif, voire à l'articuler avec les travaux du CES national**, notamment par le biais de saisines gouvernementales intervenant en amont de la présidence.

2. Éclairer par des évaluations préalables les consultations et la décision publique sur les sujets européens

Divers instruments visant à mieux appréhender, en amont, l'impact du droit européen envisagé sur le droit national ont été prévus et mis en place en France dans la période récente²⁹⁶. Outre une systématisation de leur mise en œuvre, leur plus grande utilisation devrait être recherchée dans le cadre de consultations élargies et plus nombreuses.

²⁹⁵ Communication *Contribution au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant, juillet 2006.

²⁹⁶ Ces pratiques, qui tendent à développer la culture de l'évaluation au sein de l'administration française, pourraient du reste utilement s'appliquer, au plan national, aux projets et aux propositions de réglementation aux projets de législation.

La circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadre négociées dans le cadre des institutions européennes précise ainsi notamment que « *l'impact de l'acte en préparation sur le droit interne doit être apprécié le plus en amont possible pour permettre à la fois d'arrêter les positions de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. Tout projet d'acte des institutions européennes doit donner lieu à une analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques et administratifs, y compris le cas échéant pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concernée* ». Il importe que, comme le prévoit cette circulaire, la Fiche d'impact simplifiée (FIS) relative à l'acte en cause soit bien établie par le ministère chef de file dans les trois semaines qui suivent la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte européen dans le cadre de l'application de l'article 88-4, et transmise aux acteurs impliqués dans la concertation.

Comme le souligne à juste titre le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, il est essentiel que les « *instruments de navigation que sont les études d'impact, les mémorandums explicatifs et les tableaux de concordance juridique* » soient élaborés dès les premières consultations de la Commission, en vue de les diffuser largement aux décideurs politiques et territoriaux, aux autorités administratives indépendantes et aux acteurs de la société civile concernés.

Une **étude d'impact plus approfondie** sur les effets économiques, sociaux et environnementaux des actes européens en cours de négociation devrait, le plus tôt possible, la compléter et être également transmis à ces acteurs. C'est en effet au stade de l'élaboration d'un projet, comme le notait M. Hubert Haenel²⁹⁷, qu'il convient de s'assurer de son opportunité, des moyens nécessaires pour l'appliquer et du coût éventuel qu'il devrait entraîner. Le Conseil économique et social pourrait être sollicité et appelé à se prononcer sur la base de ce travail d'évaluation.

C'est en effet par une information et une concertation élargie, ainsi que par des consultations approfondies des acteurs politiques (Parlement, mais aussi collectivités locales sur les domaines pour lesquelles elles sont concernées) et de la société civile sur les textes européens en cours d'élaboration, le plus en amont possible, qu'il sera possible au gouvernement de prendre la mesure de leurs incidences éventuelles, et de peser ultérieurement dans la négociation. **Le Conseil économique et social pourrait être également consulté dans ce cadre sur les projets de textes européens les plus importants**, de la même manière qu'il l'est, au niveau national, sur des projets de loi ou des projets de décret. L'avis rendu par notre assemblée sur la *Proposition de directive au Parlement européen et au Conseil relative aux services dans le marché intérieur*, publié en janvier 2005, a ainsi joué un rôle important dans la prise de conscience en France des problèmes que posait ce projet de directive dans sa rédaction initiale.

²⁹⁷ Intervention de M. Hubert Haenel lors d'une Conférence sur les « Recours en manquement à l'initiative de la Commission européenne ». Source : « *Les recours en manquement à l'initiative de la Commission européenne* » ; (http://www.huberthaenel.com/article.php3?id_article=89).

Notre assemblée souligne également l'intérêt de la proposition formulée par le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, visant à créer des **groupes de travail ad hoc** associant, sur les propositions de réforme les plus importantes, des représentants de l'administration, des parlementaires et les partenaires économiques et sociaux concernés. Ceux-ci seraient appelés à se réunir tout au long de la négociation et de la transposition, sous la responsabilité conjointe du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et du Secrétariat général du gouvernement (SGG), afin d'en effectuer un suivi et de procéder à des échanges réguliers d'information sur l'évolution des positions dans la société française et au sein des institutions européennes.

Même si les positions des différentes composantes de la société française, au Parlement comme parmi les collectivités locales ou au sein de la société civile, peuvent parfois diverger, il est vraisemblable que, combinées, ces différentes formes d'échanges ou de confrontations permettraient de rapprocher les points de vue et contribueraient à développer en France la culture du compromis qui constitue l'un des fondements de la décision finale au niveau de l'Union européenne. Opérées très en amont, elles tendraient quoi qu'il en soit à placer les différents acteurs français, en termes d'information, dans des conditions favorables pour rencontrer leurs homologues des autres États-membres et débattre au niveau européen. L'influence exercée sur l'évolution des textes européens au cours de la phase de négociation s'en trouverait très probablement renforcée. Cela constituerait enfin un levier, comme le signalait M. Jean Maïa dans son article précité, pour peser en amont dans la conciliation entre les ordres juridiques communautaire et national, de manière beaucoup plus efficace qu'en aval, une fois la décision européenne adoptée.

3. Renforcer la culture d'évaluation par des études d'impact *ex post*

La logique de la recherche d'une meilleure adéquation du droit aux objectifs pour lesquels il a été institué et aux situations de fait, qui est celle de « *Mieux légiférer* », sous-tend que, après l'adoption d'une législation, un examen *a posteriori* de cette adéquation puisse être réalisée.

Cet examen pourrait prendre la forme d'études d'impact *ex post* qui, passé un délai déterminé après l'adoption d'un acte européen, devraient être mise en œuvre de manière systématique. L'évaluation de la mise en œuvre de la législation, qu'elle soit européenne ou nationale, « *permettrait (en effet), par une démarche méthodique, de déceler les révisions nécessaires et d'éliminer les textes devenus inutiles* »²⁹⁸.

Le CES ne peut que s'associer à cet égard aux observations du CESE, dans le cadre de son avis *Mieux légiférer*, rapporté par M. Daniel Retureau, soulignant la nécessité que ces évaluations soient conçues « *comme un examen pluraliste et participatif, afin de leur conférer une légitimité politique et pratique incontestable* ». Les acteurs de la société civile devraient notamment y être associés. Ces études d'impact *ex post* ne doivent pas se limiter à une analyse des coûts financiers pour les administrations ou les usagers du droit, mais prendre en

²⁹⁸ Avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul.

compte l'impact économique, social, environnemental et au regard des droits fondamentaux de la législation considérée. Une évaluation participative des transpositions nationales, opérée selon les mêmes règles après un délai d'application, pourrait compléter ce dispositif.

4. Développer en France, pour l'élaboration des normes nationales, les pratiques européennes de consultation publique et d'études d'impact

La préoccupation de « Mieux légiférer » doit également être pleinement prise en compte en France pour le droit national, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de lois ou des textes à contenu réglementaire²⁹⁹.

Cela passe notamment par une rédaction claire des normes, par le développement des procédures de consultation préalable et d'étude d'impact, qui sont aujourd'hui largement mises en œuvre au niveau européen, mais restent peu pratiquées au niveau national. Notre assemblée rappelle à cet égard les préconisations qu'elle a formulées dans le cadre de son avis *Entreprises et simplifications administratives*.

E - UNE MEILLEURE APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN

1. Poursuivre l'amélioration en cours dans la transposition des directives par la France

La transposition des directives et des décisions-cadre du troisième pilier constitue une obligation juridique en vertu, respectivement, de l'article 249 du TCE et de l'article 34 du TUE, ainsi qu'une exigence politique soulignée régulièrement par les Conseils européens. Outre les sanctions juridiques et pécuniaires qui peuvent en résulter, méconnaître cette obligation ne favorise pas, surtout si cela se répète fréquemment, la crédibilité d'un État-membre dans les négociations qu'il est amené à conduire au sein de l'Union. Une bonne transposition est par ailleurs une condition du bon fonctionnement du marché intérieur et, de manière plus générale, de l'État de droit. Les règles adoptées par les institutions de l'Union doivent pouvoir s'appliquer sur l'ensemble de son territoire et être claires et intelligibles, afin de contribuer à la sécurité juridique et de permettre aux usagers du droit de s'en prévaloir devant le juge.

Il convient à cet égard de rappeler que c'est au stade de l'adoption d'une directive, et non lors de sa transposition, qu'il est nécessaire de prendre la mesure des difficultés éventuelles soulevées par l'application de certaines de ses dispositions. Revêtent ainsi une importance majeure le travail d'analyse d'impact et les consultations de l'ensemble des acteurs intéressés visant à analyser à l'avance ces difficultés éventuelles ; il en va de même de la phase de négociation, au cours de laquelle peuvent encore être écartées les dispositions les plus problématiques ou les plus difficilement conciliables avec le droit français, ou à tout le moins obtenus les délais de transposition nécessaires. En revanche, une fois la directive adoptée au niveau européen, celle-ci doit être transposée, et tout doit être mis en œuvre pour que sa transposition puisse être opérée dans les

²⁹⁹ Avis *Entreprises et simplifications administratives*, rapporté par Mme Anne Duthilleul.

délais acceptés par notre pays lors de l'adoption de l'acte. Le Conseil d'État, dans son *Rapport public 2007*, constate : « *Il est rare, voire exceptionnel, que la transposition soit effectuée dans les délais* ». Ce situation, qui tend à nuire à la crédibilité de notre pays au sein de l'Union, n'apparaît pas acceptable³⁰⁰.

La mise en œuvre des mesures préconisées par le récent rapport du Conseil d'État et par ceux de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne apparaît fortement nécessaire, à moins d'un an du début de la présidence française de l'Union. Devraient notamment être prévus à ce titre pour le Conseil économique et social :

- la demande plus fréquente par le gouvernement d'une expertise juridique au Conseil d'État avant l'adoption de la directive, en amont et en cours de négociation ;
- l'établissement de liens étroits entre les fonctionnaires chargés de négocier un texte à Bruxelles et ceux chargés de l'appliquer ;
- l'élaboration d'un calendrier de transposition sous l'autorité du SGG et du SGAE, dès réception de la directive, avec un « compte à rebours » fixé à partir de la date limite de transposition ;
- la limitation du texte de transposition aux mesures strictement nécessaires à la transposition ;
- la sollicitation systématique, de manière préventive, lorsque les transpositions sont particulièrement délicates - ce que l'étude d'impact préalable, la constitution des tableaux de concordance juridique et les consultations auxquelles il a été procédées doivent permettre d'établir à l'avance - la réunion de groupes de travail entre les experts des États-membres et de la Commission, dès réception de la directive, et en tout état de cause avant l'ouverture de la procédure d'infraction³⁰¹.

Poursuivre les progrès déjà accomplis par la France dans la transposition des directives suppose aussi une forte implication du politique, matérialisée par une mobilisation renforcée au niveau ministériel. Pour marquer l'importance accordée à cette question, devrait être prévue, soit l'inscription systématique de la question des transpositions à l'ordre du jour des comités interministériels mensuels sur l'Europe, soit une présentation régulière en Conseil des ministres, par chaque ministre, d'une communication sur l'état des transpositions dans ses domaines de compétences.

³⁰⁰ M. Hubert Haenel notait ainsi à propos des « recours en manquement à l'initiative de la Commission européenne », la fragilisation de la position de la France dans les négociations communautaires et l'atteinte à l'esprit communautaire entraînés par les défauts de l'application du droit. Source : « *Les recours en manquement à l'initiative de la Commission européenne* » ; (http://www.huberthaenel.com/article.php3?id_article=89).

³⁰¹ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État.

Pour les directives intervenant dans le domaine de la loi, le rapport déjà cité de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la transposition des directives préconise un plus grand usage des projets de lois portant Diverses Dispositions d'adaptation au droit communautaire (DDAC), voire le recours, quand il s'agit de directives techniques, à une procédure d'examen simplifiée. Le Conseil d'État suggère pour sa part, pour les textes ne soulevant pas de difficulté de transposition, la définition d'une « *procédure législative simplifiée* » d'usage aisé, ce qui, selon la haute juridiction administrative, « *n'est pas le cas de la procédure simplifiée existante* ». Quelles que soient celles de ces solutions qui seront in fine retenues, un fort volontarisme des ministres, matérialisé par un suivi gouvernemental régulier, ainsi que le recours à des procédures législatives simplifiées pour les directives intervenant dans le domaine de la loi et ne soulevant pas de difficultés de transposition, apparaissent nécessaires pour le Conseil économique et social.

2. Améliorer l'application du droit européen

De manière plus générale, la France, pays membre de l'Union depuis son origine, doit parvenir à une application vigilante du droit communautaire, notamment dans le champ du marché intérieur. Cela passe en grande partie par le travail déjà évoqué de consultation et de concertation préalables, lors de l'élaboration du droit européen et de la préparation de sa transposition, de l'ensemble des acteurs intéressés, notamment les partenaires sociaux, les organisations représentatives de la société civile et les collectivités locales.

Le Conseil économique et social souligne à cet égard l'intérêt des préconisations formulées par le CESE dans le cadre de son avis *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, rapporté par M. Van Iersel. Cet avis note en particulier le fait qu'« *il revient essentiellement aux États-membres de garantir une bonne application du droit communautaire* » et que, quelles que soient les méthodes choisies par les États-membres pour le mettre en œuvre, « *les résultats doivent être similaires dans l'ensemble de l'Europe* » ; à cette fin, le CESE note que les États-membres devraient être prêts à consacrer davantage de ressources humaines et financières pour promouvoir sérieusement la mise en œuvre et l'application du droit communautaire, et devraient évaluer régulièrement la compatibilité des règles et réglementations nationales, ainsi que des pratiques administratives avec les obligations du droit communautaire. Est également soulignée dans cet avis la nécessité d'accorder une attention particulière à la formation des juges et des avocats en matière de droit communautaire, ceux-ci jouant un rôle important dans son interprétation et dans son application aux situations concrètes.

De même, les collectivités territoriales « directement intéressées ou mises en cause pourraient (...) participer aux réunions organisées avec la Commission au cours des phases pré-contentieuses pour non application ou mauvaise application du droit communautaire », les contacts directs étant susceptibles d'accélérer la recherche de compromis³⁰².

³⁰² Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 316.

Ces dernières sont particulièrement concernées par l'application du droit européen dans certains domaines, et notamment des directives relatives à la protection de l'environnement³⁰³ ou des dispositifs en matière d'aide aux entreprises. Le CES propose donc un renforcement de la formation initiale et continue au droit européen des agents publics nationaux et territoriaux chargés de son application. Des possibilités d'information ont par ailleurs été mises en place à l'intention des collectivités territoriales : les rencontres semestrielles organisées avec les associations d'élus locaux par le ministre délégué aux Collectivités territoriales et par le ministre délégué aux Affaires européennes, les séminaires d'information sur les principaux dossiers européens proposés au niveau du département sous l'autorité du préfet en constituent de premiers éléments³⁰⁴.

Les partenaires sociaux français ont également un rôle majeur dans l'application du droit européen par la déclinaison au niveau national des accords-cadres autonomes négociés au niveau européen, tel, par exemple, celui sur le stress.

F - UNE CONNAISSANCE FACILITÉE ET AMÉLIORÉE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU DROIT EUROPÉEN

1. Renforcer la sensibilisation des citoyens à l'Europe

Notre assemblée a formulé, dans le cadre de plusieurs de ses travaux, et notamment de sa communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, dont M. Jean-Marc Roirant est le rapporteur, un ensemble de propositions visant à améliorer l'information des citoyens et la communication sur les questions européennes.

Développer, tout au long du cursus de formation, des enseignements permettant aux futurs citoyens d'acquérir les connaissances indispensables sur l'Europe, constitue une première étape de cette sensibilisation. À cette fin, la place de la dimension européenne dans les contenus d'enseignement devrait être renforcée, et des efforts menés, à terme, pour encourager au rapprochement des contenus d'enseignement dispensés dans les différents pays de l'Union, ainsi qu'à la reconnaissance mutuelle des diplômes ; l'enseignement précoce des langues devrait de même concerner tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale ou leur lieu d'habitation ; « *les notions de base sur les institutions et la culture européenne devraient être incluses dans le "socle commun des connaissances", au primaire et au collège, dans le cadre d'une approche*

³⁰³ Dans son rapport sur *Les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, (mai 2006), Mme Fabienne Keller, sénateur, indique que, faute d'appliquer correctement le droit de l'environnement, la France s'expose à de fortes pénalités financières, et estime le risque financier aujourd'hui compris entre 109 millions d'euros et 1,2 milliards d'euros pour les seules condamnations forfaitaires, au titre de dix affaires litigieuses (source : http://www.cawa.fr/les-11-propositions-de-mme-keller_breve0055.html).

³⁰⁴ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pp. 315.

transversale »³⁰⁵. Les questions européennes devraient par ailleurs être introduites dans la formation des enseignants au sein des Instituts universitaires de formation des maîtres ; tout futur enseignant ou cadre de l'éducation devrait faire au minimum un séjour dans un autre État-membre pour voir comment y fonctionnent les établissements scolaires et comment sa matière y est enseignée, et les jumelages entre écoles des différents États-membres être favorisés, à tous les niveaux d'enseignements.

Pour développer les rencontres interpersonnelles et favoriser la mobilité des jeunes en Europe, notre assemblée propose, entre autres, que le programme Erasmus soit étendu aux apprentis, des programmes du même type conçus pour les travailleurs, que la notoriété du Programme jeunesse de la Commission soit renforcée et un Office européen de la Jeunesse créé pour fédérer ses actions ; un pôle Europe pourrait également être mis en place dans les universités³⁰⁶.

L'information sur l'Union restant insuffisante dans les médias, et notamment à la télévision, malgré certains progrès, le traitement des affaires européennes doit, pour le Conseil économique et social, être inscrit parmi les obligations du service public audiovisuel ; un renforcement de la formation des journalistes sur l'Europe et la collaboration entre journaux régionaux des États-membres devrait être favorisée³⁰⁷. L'Union devrait être également promue sous forme ludique, à travers fictions, débats, documentaires ou jeux télévisés valorisant son histoire ou montrant son implication dans la vie quotidienne, comme le proposait le rapport Herbillon³⁰⁸.

Il importe également de conduire une action partenariale pour construire un espace public européen. **L'élaboration d'un agenda communautaire inscrivant dans un calendrier les priorités** à traiter, accessible et aisément compréhensible pour les citoyens, est fondamentale pour permettre l'implication des citoyens, la préparation de débats publics, la participation aux consultations publiques lancées par la Commission, ainsi qu'autoriser un suivi et une évaluation réguliers. Il faut par ailleurs construire les réseaux et instituer les cadres du fonctionnement d'une démocratie participative, essentielle à une démocratie représentative qu'il convient de renforcer.

Trois réseaux partenariaux pourraient à cette fin être mis en place : au niveau régional, en s'appuyant sur les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) ; au niveau national, en partenariat entre institutions publiques et acteurs de la société civile, pour favoriser les échanges d'informations ; à Bruxelles, de manière à constituer un réseau de relations et d'influence entre les acteurs français auprès de la Représentation permanente.

Pour le Conseil économique et social, les collectivités régionales et locales doivent devenir un maillon essentiel pour diffuser l'information et animer le

³⁰⁵ Cf. Avis du Conseil économique et social *Favoriser la réussite scolaire*, rapporté par Mme Claude Azéma.

³⁰⁶ Cf. Communication du CES *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant (Juillet 2006).

³⁰⁷ Cf. *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, op. cit.

³⁰⁸ Rapport *La fracture européenne*, rapporté par M Michel Herbillon, op. cit.

débat citoyen sur l'Europe, les conseils économiques et sociaux régionaux y jouant un rôle important en permettant de comprendre les problématiques européennes à travers l'examen concret des situations locales³⁰⁹.

Faire des sujets européens une dimension permanente du débat public et social suppose par ailleurs, cela a déjà été évoqué, de renforcer au Parlement la place accordée aux débats européens, et les liens entre parlementaires nationaux et élus français au Parlement européen, ainsi que de mieux prendre en compte la dimension européenne dans les débats portés par les partis politiques³¹⁰.

Pour favoriser cette évolution, faire figurer, en annexe de tout projet de loi ou d'ordonnance, les textes de droit communautaire qui régissent cette matière, voire l'analyse des législations de nos principaux partenaires européens sur le sujet, comme le propose le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, pourrait également contribuer à favoriser le réflexe européen de ceux qui participent à l'élaboration des lois, des journalistes politiques qui les commentent et des fonctionnaires qui appliqueront les textes considérés³¹¹.

2. Favoriser l'accès au droit européen et à la codification

Le droit européen reste d'accès difficile, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les fonctionnaires supposés l'utiliser ou l'appliquer. Il est nécessaire pour le CES de remédier, au plan national et européen, à l'éclatement des informations entre les différents sites des institutions européennes, ceux-ci étant par ailleurs souvent mal connus. La possibilité de l'accès des citoyens aux règles qui s'appliquent à eux est en effet l'un des fondements de l'État de droit. Le site Internet du gouvernement <http://www.touteurope.fr/> en constitue un élément important.

La transparence du droit européen implique que les processus décisionnels des autorités publiques soient compréhensibles et accessibles, que les décisions elles-mêmes soient motivées et que le public puisse, dans la mesure du possible, prendre connaissance des données qui sont à la base des décisions.

À l'échelon national, la base de données juridiques *Légifrance* devrait offrir à tous ceux qui la consultent un accès direct au texte consolidé de l'ensemble de la législation européenne en vigueur, ainsi qu'à la jurisprudence de la CJCE. Les sites Internet des ministères devraient de même présenter les règlements et directives en vigueur dans leur champ de compétences, y compris la jurisprudence de la CJCE qui les concerne, des informations sur les textes en cours de négociation, ainsi que les consultations publiques lancées par la Commission européenne. Les mémoires explicatifs élaborés par le gouvernement à l'intention de la Commission ou des parlementaires nationaux et des députés européens devraient aussi y figurer, chaque fois qu'ils ne présentent pas un haut degré de confidentialité.

³⁰⁹ Cf. *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, op. cit.

³¹⁰ Cf. *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, op. cit.

³¹¹ Cf. *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 334.

La mise en place, le cas échéant sur le site Internet du SGAE, d'une rubrique indiquant le stade de transposition des directives pourrait de même permettre aux citoyens comme aux fonctionnaires qui seront chargés de l'appliquer de savoir où en est exactement, à telle date, la transposition de telle ou telle directive.

L'accès au droit européen et au processus législatif européen, ou ne serait-ce qu'aux consultations publiques lancées par la Commission européenne, est aujourd'hui malaisé pour un non spécialiste. EUR-Lex permet déjà un accès au Journal officiel de l'Union, aux traités, aux accords internationaux, à la législation en vigueur, aux travaux préparatoires, à la jurisprudence communautaire et aux registres publics des documents des institutions européennes. Ces éléments, même s'ils sont déjà importants, pourraient être complétés : une base de données juridique européenne devrait faire figurer l'ensemble du droit européen et communautaire (originale et dérivé) en vigueur, les accords internationaux conclus par l'Union européenne, les consultations publiques lancées avec leur calendrier et les documents afférents (Livres verts, Livres blancs, communications, etc.), les propositions de textes communautaires, en précisant l'agenda des différentes phases de leur adoption, ainsi que les textes nationaux de transposition des directives et des décisions-cadres. Cette décision ne relève bien entendu pas de l'échelon national, mais la France pourrait faire de cette meilleure accessibilité du droit européen et de la poursuite du programme de codification l'un des projets de sa présidence, comme le suggère le Conseil d'État dans son *Rapport public 2007*³¹².

La codification constitue également un enjeu primordial dans ce cadre. Elle doit être opérée de manière régulière, au terme d'une coopération entre les différentes institutions européennes.

3. Former aux réalités européennes les fonctionnaires et les responsables de la société civile

3.1. Former les fonctionnaires (formation initiale et continue)

Prévoir une épreuve obligatoire portant sur les institutions, le droit communautaire et les principales politiques communautaires dans un plus grand nombre de concours administratifs³¹³ pourrait permettre de donner aux élèves fonctionnaires de ces écoles, sur les questions européennes, des bases solides. Il serait ultérieurement possible de compléter ces bases par des modules de formation continue spécialisés sur leurs domaines de compétence. Cette « acculturation européenne » pourrait être confortée par la proposition, au cours de leur formation, de stages au sein des institutions européennes et dans les administrations d'autres États-membres.

³¹² Ce rapport présente, aux pages 334 à 338, une analyse approfondie des différents modes d'accès au droit européen, et notamment des bases de données existantes à l'échelon national et européen, ainsi qu'un ensemble de propositions sur ce thème.

³¹³ Aujourd'hui, seuls les concours d'entrée de l'ENA, de l'Institut national des études territoriales et de l'École des douanes prévoient une épreuve spécifiquement consacrées aux questions communautaires selon le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, p. 343.

M. Michel Herbillon, dans son rapport de 2005 au Premier ministre, notait les efforts importants accomplis par les ministères et par la Fonction publique territoriale pour intégrer la dimension européenne dans la formation proposée à leurs agents³¹⁴. Ces formations bénéficient toutefois le plus souvent à un nombre restreint d'agents. Un plan pluriannuel de formation continue aux questions européennes devrait de ce fait être instauré au bénéfice des fonctionnaires de l'État, comme le proposait notre assemblée dans le cadre de sa *Contribution au Livre blanc sur une politique de communication européenne*. Développer des actions de formation continue associant fonctionnaires nationaux et ressortissants communautaires, sur le modèle des cycles de formation mis en place par l'École nationale d'administration³¹⁵, pourrait en constituer l'une des modalités. L'ouverture, en 2007, d'un cycle des hautes études européennes³¹⁶ pour mettre en place « une filière d'excellence sur les questions européennes pour des personnalités à fort potentiel de carrière dans leur domaine », et accessibles aux ressortissants des États-membres, va dans ce sens. D'autres écoles de fonctionnaire, telles par exemple les Instituts régionaux d'administration, l'École nationale de la magistrature ou l'École nationale des impôts pourraient mettre en place dans leur spécialité des formations ouvertes aux ressortissants communautaires. Le *Rapport public 2007* du Conseil d'État suggérait à cet égard la création de pôles de formation de dimension internationale auxquels serait intégré le réseau des écoles de service public et soulignait que « cela représente aujourd'hui un enjeu stratégique en matière de connaissance et d'influence ».

Le *Rapport annuel 2006* de l'IGAS, déjà cité, note que la formation stricto sensu devrait être prolongée par « le développement et la mise à disposition d'outils de références pour l'ensemble des agents appelés à travailler dans l'environnement européen » ; il cite l'exemple de la Suède et du Royaume-Uni, dans lesquels des guides politiques et des instructions opérationnelles sont établis et régulièrement actualisés pour permettre aux experts participant à des groupes de travail à Bruxelles de maîtriser l'environnement dans lequel ils se trouvent : « comment se préparer à la réunion, à quel moment et comment prendre la parole en séance, comment négocier, avec qui rechercher ou éviter les contacts hors séance, risques et erreurs à éviter ».

Ce même rapport souligne également la nécessité d'un volet très important de formation linguistique³¹⁷.

³¹⁴ Rapport de M. Michel Herbillon au Premier ministre *La fracture européenne après le référendum du 19 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, pp. 143 à 153.

³¹⁵ L'ENA a mis en place un cycle international long qui associe pendant 18 mois des élèves français de l'ENA et une quarantaine d'élèves étrangers, dont la moitié européen, et ouvert en 2005 un mastère européen de gouvernance et d'administration avec les universités de Postdam et de Berlin, qui accueille une trentaine de hauts fonctionnaires issus des différents États-membres, dont la France et l'Allemagne.

³¹⁶ Crée lors du Comité interministériel sur l'Europe du 19 décembre 2005.

³¹⁷ *Rapport annuel 2006* de l'IGAS, p. 452.

3.2. Mieux former aux questions européennes les responsables des organisations de la société civile

Les responsables des organisations de la société civile ne sont pas toujours suffisamment formés au droit européen et à la logique du fonctionnement des institutions européennes.

Il serait utile que des modules de formation puissent être mis en place pour combler ce manque et favoriser ainsi une meilleure pratique de l'Europe et de ses projets parmi les acteurs économiques et sociaux. Le cycle des hautes études européennes mis en place en 2007 va à cet égard dans le bon sens en ce qu'il bénéficie non seulement à des fonctionnaires mais aussi à des partenaires relevant d'autres univers professionnels, et notamment du secteur privé, syndical ou associatif. Cette expérience pourrait être déclinée dans le cadre d'autres structures ou écoles.

Ces modules doivent aussi être renforcés par un financement européen adéquat en faveur des organisations de la société civile, notamment pour des efforts de formations linguistiques.

Les échanges entre CES nationaux et CESE se sont développés dans la période récente ; un représentant du CES de France figure ainsi de manière systématique parmi les 24 membres de la délégation française au CESE choisie par le gouvernement, ce qui tend à favoriser les relations entre ces deux institutions ; le développement d'échanges de fonctionnaires sous la forme de stage de quelques mois, entre le CESE et les CES nationaux, pourrait également y contribuer.

3.3. Développer la mobilité européenne des fonctionnaires et les échanges avec les autres fonctions publiques européennes

Développer des échanges de plus ou moins longue durée avec des fonctions publiques européennes, afin de permettre aux fonctionnaires volontaires d'acquérir une meilleure connaissance du fonctionnement de l'administration et des réalités nationales et locales dans les autres États-membres, comme le proposait notre assemblée dans sa contribution au Livre blanc de la Commission sur une politique de communication européenne, pourrait constituer un autre moyen, complémentaire, pour favoriser la sensibilisation à la dimension européenne et les réflexes européens parmi les agents publics. Le dispositif nécessaire existe, un décret de 2002³¹⁸ créant un nouveau cas de détachement des fonctionnaires français vers l'administration d'un autre État-membre et définissant en retour les conditions d'accès des fonctionnaires d'un autre État de l'Union européenne à la fonction publique française par voie de détachement. Des échanges de plus courte durée pourraient également être favorisés, le cas échéant par des mesures incitatives, dans le cadre de programmes bilatéraux.

³¹⁸ Décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 relatif à l'accueil en détachement des fonctionnaires d'un État-membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France dans la Fonction publique d'État, étendu ultérieurement aux autres Fonctions publiques.

Une meilleure valorisation de l'expérience européenne des fonctionnaires devrait par ailleurs être mise en place dans la gestion des carrières publiques : un certain nombre d'agents publics, par leur passage dans un service à forte dimension européenne, tel par exemple le Secrétariat général aux affaires européennes, ou en tant qu'experts nationaux détachés au sein des institutions de l'Union³¹⁹ acquièrent une expertise des domaines européens qui pourrait être mise à profit. Mais, à leur retour de détachement, cette expérience, ces compétences et la connaissance acquises des réseaux européens sont souvent peu valorisées, ces fonctionnaires se voyant rarement proposer des responsabilités leur permettant d'en tirer parti. De ce fait, nombre de fonctionnaires ont, logiquement, des réticences à effectuer un passage par un poste européen. Des mécanismes incitatifs individuels (avancement accéléré d'échelon, accès privilégié à certains postes, comme le proposait le rapport Herbillon)³²⁰ pourraient être mis en place pour valoriser ce passage. Il pourrait par ailleurs être intéressant, sur le plan collectif, de constituer un vivier de ces fonctionnaires ayant acquis une expérience approfondie des questions européennes, afin d'utiliser efficacement ces profils, voire de mettre en place en France, comme le propose le *Rapport public 2007* du Conseil d'État, une stratégie de gestion prévisionnelle des carrières de ces agents. Au Royaume-Uni, le dispositif *European fast stream* sélectionne un nombre limité de jeunes hauts fonctionnaires auxquels est proposée une formation de haut niveau aux questions européennes. À leur affectation comme Experts nationaux détachés (END), ils connaissent ainsi déjà le poste qui leur sera confié à leur retour, ce qui contribue à les inciter à entretenir pendant leur passage à Bruxelles des contacts de travail étroits avec leur Représentation permanente et leur administration d'origine.

Le Rapport annuel 2006 de l'IGAS déjà cité signale à cet égard l'intérêt du dispositif de gestion des END mis en place, en France, par le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, fondé sur :

- une analyse préalable approfondie et actualisée des besoins de la Commission ;
- une réflexion continue sur le positionnement stratégique le plus intéressant pour les experts nationaux détachés français ;
- la constitution d'un vivier de candidats aux fonctions d'experts, répondant à des critères de sélection exigeants ;
- l'encadrement et le suivi des END, avant et pendant leur prise de fonction, en initiant un fonctionnement en réseau ;
- une réflexion sur la valorisation de l'expérience des END dans le cadre d'un parcours professionnel³²¹.

³¹⁹ Les experts nationaux détachés, au nombre de 200 environ au total, sont, pour une durée de quatre ans au maximum, mis à disposition des institutions de l'Union par leur ministère d'origine, qui continuent de leur verser leur traitement.

³²⁰ Rapport de M. Michel Herbillon au Premier ministre *La fracture européenne après le référendum du 19 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, p. 208.

³²¹ Rapport annuel 2006 de l'IGAS, *op. cit.*, pp. 451 et 452.

CONCLUSION

L'Europe est pour une large part une construction juridique, dont la complexité reflète pour partie les nécessités liées aux besoins d'une société moderne, les compromis passés dans les étapes successives de sa construction et la diversité des États-membres qui la composent. Au cours des dernières années, l'influence de l'Union européenne sur la législation, la réglementation, les politiques et l'administration des États-membres a continué de progresser et de se généraliser.

Les institutions juridiques françaises suprêmes ont tiré les conséquences de cette évolution : dans les principaux domaines régis par le droit européen, le droit national - hormis la constitution - lui est reconnu comme subordonné. L'administration des États-membres de l'Union doit par ailleurs s'adapter à un processus de gestation des textes communautaires qui se caractérise par l'importance des consultations préalables de tous ordres auxquelles recourt l'Union, dont le processus décisionnel français gagnerait à s'inspirer, par la relative lenteur de la formation des consensus, mais aussi par sa continuité et sa progressivité. Une fois les textes adoptés dans le cadre de ce processus auquel la France a participé avec les autres États-membres, le respect de l'État de droit suppose que ceux-ci s'appliquent sur l'ensemble du territoire de l'Union. C'est donc avant l'entrée en vigueur du droit européen, et le plus en amont possible, qu'il faut agir pour influencer son contenu.

Le Conseil économique et social formule pour ce faire un ensemble de préconisations visant à renforcer la prise en compte et la coordination des affaires européennes en France, à assurer une meilleure diffusion à l'ensemble des acteurs intéressés des informations recueillis au titre de la veille, à promouvoir une synergie renforcée avec les représentants élus des assemblées parlementaires sur les grands dossiers européens, ainsi qu'à conforter la dimension consultative dans le processus décisionnel européen auprès des partenaires sociaux, des collectivités territoriales et de la représentation de la société civile organisée que permet notre assemblée³²².

Cinquante ans de construction européenne ont par ailleurs conduit à un phénomène d'empilement et d'émettement de la législation communautaire - le même phénomène est constaté au plan national, avec des incidences préoccupantes en termes de sécurité juridique - qui la rend complexe et difficile d'accès pour le citoyen européen. Aussi une démarche a-t-elle été initiée pour y remédier au plan communautaire, dont les pouvoirs publics français gagneraient à s'inspirer : depuis 1992, la simplification et l'amélioration de la législation sont inscrites parmi les priorités de la Communauté européenne. Avec l'adoption des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, en mars 2005, une intensification notable des efforts en vue de « mieux légiférer » a été mise en œuvre comme l'attestent les rapports sur les progrès accomplis.

³²² Le récapitulatif des principales préconisations formulées par le Conseil économique et social dans le cadre de cette communication figure en annexe 2.

La législation européenne, en elle-même, constitue, dans une certaine mesure, une simplification (« une seule règle au lieu de 27 »). Il est indispensable, dans un monde en rapide mutation, de passer en revue les dispositions légales, de les rationaliser, de supprimer les chevauchements et de tirer parti d'une technologie en rapide évolution pour garantir la sécurité juridique et favoriser l'accès au droit européen.

Notre assemblée tient à cet égard à rappeler que « Mieux légiférer » suppose, avant d'entreprendre l'élaboration d'une norme européenne ou nationale, de s'interroger sur les raisons qui militent en faveur de son adoption et sa nécessité, puis, si celle-ci est adoptée, d'analyser la conformité de ses effets pratiques avec les objectifs poursuivis, afin de la modifier si besoin est. Mais cela ne signifie pas pour autant nécessairement moins légiférer, et l'exercice nécessaire de révision de l'acquis communautaire doit être effectué avec prudence et de manière concertée, sans négliger de consulter les organismes, et notamment les organisations représentatives de la société civile, qui avaient été consultées lors de l'adoption de l'acte en cause.

Il va de soi que cette amélioration du processus décisionnel requiert, au niveau européen et national, du temps, des ressources financières et humaines, ainsi que des efforts de formation au droit et aux réalités européennes des agents publics, des acteurs de la société civile et des citoyens. Il est impossible d'y parvenir sans un soutien politique fort et constant.

La subsidiarité, la proportionnalité ainsi que la légitimité démocratique et la sécurité juridique restent les principes fondamentaux sur lesquels la législation européenne doit reposer. Le droit européen doit en effet prendre garde à demeurer à son niveau, en évitant la prolifération et en privilégiant la clarté.

Les efforts consentis en vue de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire européen ne permettront enfin d'atteindre les résultats escomptés que si les réglementations européennes sont appliquées correctement et efficacement dans les États-membres. De plus, en cas de problème, les entreprises, les consommateurs et les citoyens doivent pouvoir exercer leurs droits de manière rapide et efficace. Le Conseil économique et social, convaincu que les affaires européennes sont désormais des affaires intérieures, formule, là aussi, des propositions pour y parvenir.

Pour tous ceux qui écrivent le droit ou rendent la justice, mais aussi pour tous les acteurs, administratifs, politiques ou issus de la société civile, qui concourent au processus décisionnel européen en contribuant à préparer ou à éclairer les décisions, avant que celles-ci soient arrêtées, puis à les appliquer, ainsi qu'à mesurer leur adéquation aux objectifs poursuivis et aux situations de fait afin, le cas échéant, de les y adapter, les perspectives ne manquent donc pas. Si les obstacles sont réels, les ambitions sont stimulantes. Elles permettront peut-être de réaliser, en Europe, le vœu de Montesquieu lorsqu'il écrivait qu'« *il est essentiel que les paroles des lois réveillent chez tous les hommes les mêmes idées* ».

ANNEXES

Annexe 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 3 juillet 2007

Ont voté pour : 12

| | |
|---|--------------------------|
| Groupe de l'artisanat | M. Gabriel Paillasson |
| Groupe des associations | M. Jean-Marc Roirant |
| Groupe de la CFE-CGC | Mme Catherine Dumont |
| Groupe de la CFTC | M. Michel Coquillion |
| Groupe de la CGT | M. Christian Dellacherie |
| Groupe de la CGT-FO | M. Jean-Marc Bilquez |
| Groupe des entreprises privées | M. Daniel Tardy |
| Groupe des entreprises publiques | Mme Anne Duthilleul |
| Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement | M. Paul Clave |
| Groupe des personnalités qualifiées | M. Georges de La Loyère |
| Groupe de l'UNAF | Mme Chantal Lebatard |
| Groupe de l'UNSA | M. Jacques Duron |

Annexe 2 : Principales propositions et recommandations présentées par le Conseil économique et social dans le cadre de cette communication

L'objectif d'améliorer le processus décisionnel communautaire pour « Mieux légiférer » à cet échelon requiert, outre les nécessaires améliorations du processus décisionnel ouvertes par le Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, des évolutions organisationnelles au niveau européen, mais aussi à l'échelon national. Les **pouvoirs publics**, mais aussi l'ensemble des **citoyens et des acteurs de la société civile** doivent en être **partie prenante**, afin que les affaires européennes, désormais « affaires intérieures », deviennent **l'affaire de tous**.

1. Principes et propositions pour « Mieux légiférer » au niveau européen

Au niveau européen et national, il importe, avant d'entreprendre l'élaboration d'une norme européenne, de **s'interroger** sur les raisons qui militent en faveur de son adoption et **sur la nécessité de celle-ci**, puis, lorsqu'elle a été le cas échéant adoptée, d'analyser la conformité de ses effets pratiques avec les objectifs poursuivis, afin de pouvoir **l'adapter si nécessaire**.

Pour autant, mieux légiférer ne doit **pas signifier nécessairement moins légiférer** car, à l'échelon européen notamment, de nouvelles avancées législatives apparaissent souhaitables dans de nombreux domaines.

L'exercice de révision de l'acquis communautaire doit alors être effectué avec **prudence**, le Parlement européen et le Conseil devant pouvoir exercer un réel contrôle politique dans ce cadre, ce qui ne plaide pas en faveur du recours à la procédure législative accélérée, ou *fast track*.

L'évaluation à laquelle il est procédé en vue d'une simplification doit accorder pour notre assemblée la même importance à **l'ensemble des aspects économiques, sociaux, environnementaux, culturels et sanitaires**, sans privilégier l'aspect financier.

Le **retrait** par la Commission de propositions législatives dont l'examen a été engagé devrait donner lieu à une **explicitation de ses motifs ainsi qu'à des consultations préalables**, le retrait des projets de directives concernant le statut de la mutualité européenne et de l'association européenne étant à cet égard dommageable, et devrait donner lieu à une nouvelle proposition dans le cadre de la présidence française.

Privilégier la voie du **règlement européen** quand le recours à une directive n'apparaît pas nécessaire peut permettre de prévenir des difficultés ultérieures de transposition.

Les modes alternatifs et/ou complémentaires de réglementation, et en particulier la co-régulation, peuvent s'avérer intéressants dans les cas appropriés.

2. Mieux coordonner les affaires européennes et partager la veille en France

Le ministère des affaires européennes devrait à cette fin être rattaché directement au Premier ministre, le statut interministériel du Secrétariat général aux affaires européennes étant maintenu et une correspondance établie entre l'organisation du Secrétariat général du gouvernement et celle du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Une meilleure **mise en réseau des informations européennes** recueillies au titre de la veille par la Représentation permanente à Bruxelles devrait être réalisée au bénéfice notamment des assemblées parlementaires, du Conseil économique et social, des partenaires sociaux, des associations de collectivités territoriales et des autorités administratives indépendantes. Une information sur le calendrier gouvernemental prévu pour l'examen des propositions de textes européens au Conseil pourrait aussi être diffusée pour favoriser les consultations.

Les fonctionnaires spécialisés qui seront **ultérieurement chargés de leur application devraient être impliqués dans la négociation** des actes européens tout en maintenant dans les ministères une cellule de veille européenne pour la coordination, le suivi et l'interface.

3. Renforcer la synergie avec les assemblées parlementaires sur les grands dossiers européens

La **synergie avec les représentants élus des assemblées parlementaires sur les grands dossiers européens** doit être renforcée en leur adressant, dès qu'est envisagée une législation nouvelle, l'ensemble des éléments nécessaires à l'analyse de ce texte.

Les parlementaires doivent être tenus régulièrement informés des évolutions du texte au cours des négociations.

Des **rencontres entre élus du parlement français et eurodéputés français** devraient être prévus dans ce cadre.

Un **concours accru** devrait être apporté par l'administration française aux membres français du Parlement européen, notamment quand ils sont chargés d'un rapport.

4. Conforter la dimension consultative dans le processus décisionnel européen

Pour favoriser l'implication des acteurs français dans les consultations publiques européennes, le SGAE pourrait inviter à y participer les parties intéressées, notamment le Conseil économique et social, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et les autorités administratives indépendantes.

Le **Conseil économique et social** devrait être **saisi** plus souvent par le Premier ministre **sur ces consultations**, dès leur lancement, ainsi que sur les évaluations préalables et les évaluations approfondies préparatoires aux propositions de texte de la Commission, comme le veut la circulaire du 19 décembre 2005, les **marges de manœuvre** existant surtout à ce stade.

Le Premier ministre pourrait également **saisir** notre assemblée **sur les projets de texte européens les plus importants**, comme il le fait pour des projets de loi au niveau national, ainsi que sur les résultats des études d'impact *ex post*, dont la pertinence suppose qu'elles constituent un exercice participatif.

Les commissaires européens pourraient intervenir dans ce cadre dans les divers États-membres, en particulier pour présenter les résultats des consultations. Les conseils économiques et sociaux nationaux pourraient également s'organiser pour échanger leurs expériences et pratiques en matière de réponse aux consultations publiques de la Commission. Des collaborations entre CES nationaux et/ou CESE pourraient contribuer à appeler l'attention sur les **sujets jugés importants par les organisations représentatives de la société civile**.

Le CES soutient la démarche **d'avis exploratoires demandés au CESE** en amont de toute organisation d'une consultation par la Commission européenne. Il incite aussi la future présidence française à se saisir de ce dispositif en **l'articulant avec les travaux du CES national**, notamment par le biais de **saisines gouvernementales intervenant en amont de sa présidence**.

Des **groupes de travail ad hoc** associant les administrations, des parlementaires français et européens et les partenaires économiques et sociaux concernés devraient aussi être constitués, comme le propose le Conseil d'État, pour suivre les propositions de réformes importantes, de la négociation du texte à sa transposition.

La préoccupation européenne de « Mieux légiférer » devrait également être **prise en compte en France pour le droit national** par le développement des procédures de consultations préalables et d'études d'impact *ex ante* et *ex post*.

5. Poursuivre en France l'amélioration de la transposition et de l'application du droit européen

À cette fin, des **études juridiques préalables** devraient être plus souvent demandées au **Conseil d'État** par la Commission. Des liens étroits doivent être établis entre les fonctionnaires négociant sur un texte à Bruxelles et ceux chargés de l'appliquer.

Un **compte-à rebours rigoureux** doit être établi par le SGG et le SGAE dès réception de la directive, le texte de transposition devant se limiter aux mesures nécessaires à sa transposition.

Un fort **volontarisme politique** est à cet égard nécessaire, ainsi que des **procédures législatives simplifiées** pour les directives ne soulevant pas de difficultés de transposition. Le **travail de consultation préalable** déjà évoqué auprès des organisations représentatives de la société civile, du CES et des collectivités territoriales, devrait contribuer à prévenir les difficultés.

Les **partenaires sociaux** ont également un rôle majeur par la déclinaison au niveau national des accords cadres autonomes négociés au niveau européen.

6. Favoriser la connaissance de l'Europe et du droit européen

Cette amélioration passe d'abord pour notre assemblée par une **sensibilisation à l'Europe, tout au long du cursus de formation**, des futurs citoyens par des enseignements leur permettant d'acquérir un socle de connaissances sur les institutions et la culture européennes, en généralisant l'enseignement précoce des langues et en y préparant les enseignants. Erasmus devrait aussi être étendu aux apprentis, des programmes du même type conçus pour les travailleurs et des pôles Europe mis en place dans les universités.

L'information sur l'Union devrait être renforcée **dans les médias** par une amélioration de la formation des journalistes sur l'Europe, par l'intégration du traitement des affaires européennes dans les obligations du service public audiovisuel, en favorisant les collaborations entre journaux régionaux communautaires, en promouvant l'Union sous une forme ludique à la télévision, en élaborant un **agenda communautaire inscrivant dans un calendrier les priorités à traiter**, accessible pour les citoyens, ainsi qu'en faisant figurer en annexe de tout projet de loi, d'ordonnance ou de décret les textes de droit communautaire qui régissent la matière considérée.

Cela suppose aussi de **construire les réseaux d'une démocratie participative** : au niveau régional, en s'appuyant sur les conseils économiques et sociaux régionaux ; au niveau national, en partenariat entre les institutions publiques et les acteurs de la société civile, pour favoriser les échanges d'information ; à Bruxelles, de manière à constituer un réseau de relations et d'influence.

Pour **favoriser l'accès au droit et à la codification**, un accès direct au texte consolidé de l'ensemble de la législation européenne et de la jurisprudence de la CJCE devrait être offert à travers Légifrance, avec des compléments sur les consultations, les textes en cours d'élaboration ou leur stade de transposition sur les sites des ministères. L'ensemble des données nécessaires à la connaissance du droit européen adopté et en cours d'élaboration devrait de même être rassemblé dans une base de données juridiques communautaire.

La **codification** doit être poursuivie de **manière régulière**, dans le cadre d'une **coopération** entre institutions européennes.

La **formation des fonctionnaires** aux réalités européennes et au droit européen devrait de même être améliorée par une meilleure prise en compte dans les concours et dans les écoles ou cycles de formation initiale et continue, avec la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de formation continue, ainsi que la mise à disposition d'outils de référence et un **effort très important de formation linguistique** pour l'ensemble des agents appelés à travailler dans l'environnement européen.

Des modules de **formation, notamment linguistique**, devraient également être mis en place **au bénéfice des acteurs économiques et sociaux** appelés à intervenir dans un environnement européen, avec un financement européen adéquat en faveur des organisations de la société civile.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

TraitéS europÉens

- *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice, textes comparés*, La documentation Française, 2002

Conclusions des Présidences des Conseils européens

- Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 21 et 22 juin 2007 ;
- « Décision du Conseil du 1^{er} janvier 2007 portant fixation de l'ordre d'exercice de la présidence du Conseil », *Journal officiel de l'Union européenne*, L 1 du 4 janvier 2007 ;
- *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Bruxelles, 15 et 16 juin 2006 ;
- « Déclaration solennelle sur l'Union européenne », *Bulletin des Communautés européennes* n° 6, Stuttgart, 19 juin 1983 ;

Parlement européen

- *Rapport sur des modifications à apporter au règlement du Parlement européen pour adapter les procédures internes aux exigences de la simplification de la législation communautaire*, présenté par Mme Marie-Line Reynaud, député européen, au nom de la Commission des affaires constitutionnelles, A6-0143/2007 final, 16 avril 2007 ;
- *Avis sur la réduction au minimum des dépenses administratives imposées par la législation*, rapporté par M. Bert Doorn, député européen, au nom de la Commission des affaires juridiques à l'intention de la Commission du contrôle budgétaire, 2005/2140(INI), 12 septembre 2006 ;
- *Résolution sur les 21^{ème} et 22^{ème} rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2003-2004)*, P6-TA(2006) 0202 du 16 mai 2006 ;
- *Résolution sur « Mieux légiférer » 2004 : application du principe de subsidiarité - 12^{ème} rapport annuel*, P6-TA(2006) 0203 du 16 mai 2006 ;
- *Résolution sur la mise en œuvre, les conséquences et l'impact de la législation en vigueur sur le marché intérieur*, P6-TA(2006) 0204 du 16 mai 2006 ;
- *Résolution sur une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*, P6-TA(2006) 0205 du 16 mai 2006 ;
- *Résolution sur le résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur*, P6-TA(2006) 0206 du 16 mai 2006 ;

- *Rapport sur les 21^{ème} et 22^{ème} rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2003 et 2004)*, présenté par Mme Monica Frassoni, député européen, au nom de la Commission des affaires juridiques, Parlement européen, A6-0089/2006 final, 24 mars 2006 ;

- *Résolution sur l'évaluation de l'impact de la législation communautaire et des procédures de consultation*, P5_TA(2004) 0291 du 20 avril 2004 ;

Convention européenne

- *Les procédures législatives (y compris la procédure budgétaire) : état actuel*, Præsidium de la Convention européenne, CONV 216/02, 24 juillet 2002 ;

- *Le droit d'initiative de la Commission*, Contribution présentée par MM. Michel Barnier et Antonio Vitorino, membres de la Convention européenne, CONV 230/02, 3 septembre 2002 ;

Commission européenne

- *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne 2006*, Commission européenne, SEC(2006) 1000 final, Office des publications officielles des Communautés européennes, 26 janvier 2007 ;

- *Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*, communication de la Commission européenne, COM(2007) 23 final, 24 janvier 2007 ;

- *Examen stratégique du programme « Mieux légiférer » dans l'Union européenne*, communication de la Commission européenne, COM(2006) 689 final, 14 novembre 2006 ;

- *Initiative européenne en matière de transparence*, Livre vert présenté par la Commission européenne, COM(2006) 194 final, 3 mai 2006 ;

- *Stratégie politique annuelle pour 2007 – Renforcer la confiance par l'action*, communication de la Commission européenne, COM(2006) 122 final, 14 mars 2006 ;

- *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire*, communication de la Commission européenne, COM(2005) 535 final, 25 octobre 2005 ;

- *Résultat de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur*, communication de la Commission européenne, COM(2005) 462 final, 27 septembre 2005 ;

- *Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne*, communication de la Commission européenne, COM(2005) 97 final, 16 mars 2005 ;

- *Objectifs stratégiques 2005-2009 – Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen – Prospérité, solidarité et sécurité*, communication de la Commission européenne, COM(2005) 12 final, 26 janvier 2005 ;

- *Document de consultation : vers une culture renforcée de consultation et de dialogue – Proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, communication de la Commission européenne, COM(2002) 277 final, 5 juin 2002 ;

- *L'initiative « Mieux légiférer » expliquée simplement*, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006 ;

- *La mesure des coûts administratifs et la réduction des charges administratives dans l'Union européenne*, document de travail de la Commission européenne, COM(2006) 691 final, 14 novembre 2006 ;

Comité économique et social européen

- Avis exploratoire du Comité économique et social européen sur le thème *Normes de qualité à respecter, du point de vue des partenaires sociaux et des autres acteurs de la société civile, en ce qui concerne le contenu, les procédures et les méthodes des études d'impact social*, rapporté par M. Daniel Retureau, adopté par le CESE lors de sa session plénière du 31 mai 2007, CESE 794/2007 ;

- Avis exploratoire du Comité économique et social européen sur *Mieux légiférer*, rapporté par M. Daniel Retureau, adopté par le CESE lors de sa session plénière du 6 octobre 2005, CESE 1068/2005 ;

- Avis d'initiative du Comité économique et social européen *Comment améliorer l'application de la législation communautaire ?*, rapporté par M. Joost Van Iersel, adopté par le CESE lors de sa session plénière du 28 septembre 2005, CESE 1069/2005 ;

- Comité économique et social européen, *L'amélioration du cadre réglementaire de l'Union européenne, en amont et en aval : une véritable priorité politique*, brochure de l'Observatoire du marché unique, CESE 2005-16-FR ;

- Comité économique et social européen, *Corégulation et autorégulation : l'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique*, préface de M. Bruno Vever, brochure de l'Observatoire du marché unique, collection « Les cahiers du CESE », 18 janvier 2005 ;

- *Le CESE, un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Office des publications officielles des Communautés européennes, CESE-2007-002-FR ;

Comité des Régions

- Comité des Régions, *Paquet Mieux légiférer 2005 et 2006*, projet d'avis présenté par M. Van den Brande au nom de la Commission des affaires constitutionnelles, de la gouvernance européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, CdR 397/2006 rév.1, 3 juillet 2007 ;

- *Le Comité des Régions en un coup d'œil*, Office des publications officielles des Communautés européennes, QG-76-06-640-FR-C ;

Conseils économiques et sociaux nationaux des États-membres

- *Lettre mensuelle socio-économique*, Conseil central de l'économie belge, article « "Mieux légiférer" - Quatre résolutions du Parlement européen », n° 118, septembre 2006 ;

- *Lettre mensuelle socio-économique*, Conseil central de l'économie belge, octobre 2005 ;

Assemblées parlementaires françaises

Mission parlementaire

- *La fracture européenne après le référendum du 20 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, rapport au Premier ministre de la Mission parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères et de la ministre déléguée aux Affaires européennes confiée à M. Michel Herbillon, député du Val-de-Marne (juin 2005) ;

Assemblée nationale

- *Rapport annuel sur la transposition des directives européennes 2006*, présenté par M. Christian Philip, député, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale, n° 3239, 4 juillet 2006 ;

- *Rapport annuel sur la transposition des directives européennes 2005*, présenté par M. Christian Philip, député, au nom de la délégation de l'Assemblée nationale, n° 2447, 6 juillet 2005 ;

- *La présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par M. Jacques Floch, député, n° 1594, 12 mai 2004 ;

- *L'Assemblée nationale et l'Europe : la délégation pour l'Union européenne*, rapport d'information de l'Assemblée nationale (2003) ;

Sénat

- *L'Union européenne au Sénat : sur une meilleure implication de l'ensemble des sénateurs dans l'examen des questions européennes*, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne par M. Jean Bizet, sénateur, n° 365, 18 mai 2006 ;

- *Rapport de la mission d'information sur les pratiques parlementaires des pays européens*, présenté par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, sénateurs, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat, n° 43, 25 octobre 2006 ;

- *Rapport d'information sur les enjeux budgétaires liés au droit communautaire de l'environnement*, présenté par Mme Fabienne Keller, sénateur, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, n° 342, 10 mai 2006 ;

- *Les agences européennes : l'expert et le politique*, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne par Mme Marie-Thérèse Hermange, sénateur, n° 58, 27 octobre 2005 ;

- *Actualités de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*, n° 123, du 12 au 30 octobre 2006, compte rendu de l'audition de M. Patrice Gélard ;

- *Actualités de la délégation du Sénat pour l'Union européenne*, n° 115, du 6 au 22 février 2006, compte rendu de l'audition de MM. Philippe Léger et Jean-Pierre Puissochet ;

Conseil économique et social français

- *Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, communication du Conseil économique et social présentée par Mme Anne Duthilleul au nom de la délégation pour l'Union européenne, adoptée par le Bureau au cours de sa séance du 13 février 2007 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/07030207.pdf>

- *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Sommet de printemps 2007*, communication du Conseil économique et social présentée par M. Jacques Duron au nom de la délégation pour l'Union européenne, adoptée par le Bureau au cours de sa séance du 26 septembre 2006 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/06100917.pdf>

- *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, communication de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social présentée par M. Jean-Marc Roirant adoptée par le Bureau au cours de sa séance du 11 juillet 2006 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/06072814.pdf>

- *Contribution au Livre vert sur le thème « Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations »*, communication de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social présentée par Mme Évelyne Pichenot, adoptée par le Bureau au cours de sa séance du 5 juillet 2005 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05072814.pdf>

- *Entreprises et simplifications administratives*, avis du Conseil économique et social rapporté par Mme Anne Duthilleul au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie (24-25 mai 2005) ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05043008.pdf>

- *Les perspectives financières de l'Union européenne*, avis rapporté par M. Georges de La Loyère au nom de la section des finances (10-11 mai 2005) ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05051807.pdf>

- *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, communication du Conseil économique et social présentée par Mme Évelyne Pichenot au nom de la délégation pour l'Union européenne, adoptée par le Bureau au cours de sa séance du 22 février 2005 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05030903.pdf>

- *Processus de Lisbonne : communication du Bureau à partir des avis du Conseil économique et social en préparation du Sommet de printemps 2005*, communication du Conseil économique et social présentée par M. Alain Deleu au nom de la délégation pour l'Union européenne, adopté par le Bureau au cours de sa séance du 12 octobre 2004 ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/04102927.pdf>

- *Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne*, avis rapporté par M. Georges de La Loyère au nom de la section des finances (23-24 septembre 2003) ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/03092418.PDF>

- *Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?*, avis du Conseil économique et social rapporté par M. Jean-Pierre Moussy au nom de la section des finances (14-15 janvier 2003) ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/03011501.PDF>

- *Favoriser la réussite scolaire*, avis du Conseil économique et social rapporté par Mme Claude Azéma au nom de la section des affaires sociales (8-9 octobre 2002) ;

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/02100914.PDF>

Les avis, rapports, études et communications du Conseil économique et social sont accessibles sur son site Internet à l'adresse suivante :

http://www.ces.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm

Conseil d'État

- Conseil d'État, *Rapport public 2007 - L'administration française et l'Union européenne : quelles influences ? Quelles stratégies ?*, La documentation Française, collection « Études et documents » n° 58, 2007 ;

- Conseil d'État, *Rapport public 2006, Jurisprudence et avis de 2005, Sécurité juridique et complexité du droit*, La documentation Française, collection « Études et documents », n° 57, mars 2006 ;

- Conseil d'État, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La documentation Française, collection « Les études du Conseil d'État », 23 octobre 2003 ;

Secrétariat général du gouvernement

- Secrétariat général du gouvernement, *Rapport au Premier ministre du groupe de travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'État*, annexe VI, « L'approche britannique de la qualité de la réglementation » ;

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement - Ministère de la Santé et des solidarités

- Inspection générale des affaires sociales, *Rapport annuel 2006 - La dimension européenne des politiques sociales*, La documentation Française, octobre 2006 ;

Ouvrages juridiques

Yves Doutriaux et Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, La documentation Française, collection « Réflexe Europe », janvier 2007 ;

- Florence Chaltiel, *Le processus de décision dans l'Union européenne*, La documentation Française, collection « Réflexe Europe », août 2006 ;
- Jean-Luc Sauron, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, La documentation Française, collection « Réflexe Europe », 3^{ème} édition, mai 2004 ;
- Sous la direction de Louis Dubouis, *L'Union européenne*, La documentation Française, collection « Les notices », 2004 ;
- Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, 2002 ;
- G. Isaac et M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Armand Colin, 2001 ;
- Jean-Louis Clergerie, *Le renvoi préjudiciel*, Ellipses, 2000
- Jean-Luc Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, La documentation Française, collection « Réflexe Europe », 2^{ème} édition, mars 2000 ;

Autres ouvrages

- Sous la direction de MM. Christophe Degryse et Philippe Pochet, *Bilan social de l'Union européenne 2006*, Observatoire social européen ;
- Philippe Herzog, *Le bonheur du voyage - Éthique, actions et projets pour relancer l'Europe*, éditions Le Manuscrit-Confrontations Europe, collection « L'Europe après l'Europe » (2006) ;
- *Le lobbying des entreprises françaises à Bruxelles : quels progrès depuis 2002 ?*, rapport présenté par M. Jean-Claude Karpeles, Vice-président de la délégation des Chambres de commerce et d'industrie de Paris/Île-de-France auprès des institutions européennes, au nom de la Commission économique, financière et fiscale (3 novembre 2005) ;

- Sous la direction de Stephen Boucher, *L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Une analyse des think tanks spécialistes de l'Europe au sein de l'Union européenne élargie*, « Études et recherche » n° 35, Notre Europe, octobre 2004 ;

- Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Le Parlement européen : un défi pour l'influence française*, « Note de la Fondation Robert Schuman » n° 21, avril 2004 ;

Revues et articles

- *La lettre de la justice administrative*, n° 15, avril 2007 ;

- Article « Une loi contraire au droit européen engage la responsabilité de l'État », *Liaisons sociales Europe*, n° 174 du 19 avril au 2 mai 2007 ;

- Article « L'enregistrement volontaire des lobbies prévu pour 2008 », par Célia Sampol, *Europolitique* n° 3273, jeudi 22 mars 2007, pp. 1 et 13 ;

- Article « Simplifier le droit européen, une décision utile pour tous », *Newsletter de l'Office des publications des Communautés européennes*, Commission européenne, janvier 2007 ;

- Article « Turbulences au sommet de la hiérarchie des normes. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs », par Florence Chaltiel, *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, janvier 2007 ;

- Article « À mi-parcours de la législature : audit de l'influence française au sein du Parlement européen », par Clément Beaune et Thierry Chopin, *Questions d'Europe*, n° 44, 6 novembre 2006 ;

- Article « Les recours en manquement à l'initiative de la Commission européenne », par M. Hubert Haenel, sénateur, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, 27 juin 2006 ;

(http://www.huberthaenel.com/article.php3?id_article=89)

- Article « La contrainte européenne sur la loi », par Jean Maïa, *Pouvoirs*, n° 114 « La loi », Seuil, septembre 2005 ;

TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|--|
| AUE | Acte unique européen |
| BCE | Banque centrale européenne |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| BRCC | <i>Better Regulation Commission</i> |
| BRGM | Bureau de recherches géologiques et minières |
| CCE | Conseil central de l'économie belge |
| CCIP | Chambre de commerce et d'industrie de Paris |
| CdR | Comité des Régions |
| CdT | Centre de traduction des organes de l'Union européenne |
| CDSEI | Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales |
| CEC | Confédération européenne des cadres |
| CECA | Communauté européenne du charbon et de l'acier |
| CEDEFOP | Centre européen pour le développement de la formation professionnelle |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CEEA | Communauté européenne de l'énergie atomique |
| CEEP | Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général |
| CES | Confédération européenne des syndicats |
| CES | Conseil économique et social |
| CESE | Comité économique et social européen |
| CESR | Conseil économique et social régional |
| CFE | Centre de formalité des entreprises |
| CIG | Conférence intergouvernementale |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes |
| CONECCS | Consultation, la Commission européenne et la société civile |
| COREPER | Comité des représentants permanents |
| COSAC | Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements de l'Union européenne |
| CVPO | Office communautaire des variétés végétales |
| DDAC | Disposition de diverses adaptations au droit communautaire |
| DG | Direction générale de la Commission européenne |

| | |
|---------|--|
| DGCCRF | Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes |
| DUE | Délégation pour l'Union européenne |
| EMEA | Agence européenne des médicaments |
| EMSA | Agence européenne pour la sécurité maritime |
| ENA | École nationale d'administration |
| END | Expert national détaché |
| EURATOM | Communauté européenne de l'énergie atomique |
| FIS | Fiche d'impact simplifiée |
| GCSC | Groupe de contact de la société civile |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |
| JOCE | Journal officiel des Communautés européennes |
| MICA | Marché intérieur, consommateur, concurrence, aides d'État et armements |
| MOC | Méthode ouverte de coordination |
| OHIM | Office de l'harmonisation dans le marché intérieur |
| OI | Obligation d'information |
| OMU | Observatoire du Marché unique |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PESC | Politique étrangère et de sécurité commune |
| PNAE | Plan national d'action pour l'emploi |
| PNAI | Plan national d'action pour l'inclusion sociale |
| PNR | Programme national de réforme |
| PPE | Parti populaire européen |
| PSE | Parti socialiste européen |
| PTOM | Pays et territoires d'Outre-mer |
| REC | Réseau européen des autorités de la concurrence |
| RP | Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne |
| RUP | Région ultra périphérique |
| SEBC | Système européen de banques centrales |
| SGAE | Secrétariat général des affaires européennes |
| SGCI | Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne |
| SGG | Secrétariat général du gouvernement |

| | |
|--------|--|
| TCE | Traité instituant la Communauté européenne |
| TIC | Technologies de l'information et de la communication |
| TPE | Très petite entreprise |
| TPI | Tribunal de première instance |
| TUE | Traité sur l'Union européenne |
| UE | Union européenne |
| UEAPME | Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises |
| UEM | Union économique et monétaire |

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Cette communication analyse le processus décisionnel européen, des consultations préalables aux décisions jusqu'à leur mise en œuvre en droit national. Elle présente également la stratégie visant à « Mieux légiférer » au plan communautaire, avec ses instruments et ses enjeux, ainsi que les contributions sur ce thème de divers acteurs.

Le Conseil économique et social formule dans ce cadre un ensemble de propositions qui tendent notamment à conforter dans le processus décisionnel européen une dimension consultative dans laquelle les acteurs de la société civile ont un rôle majeur à jouer.