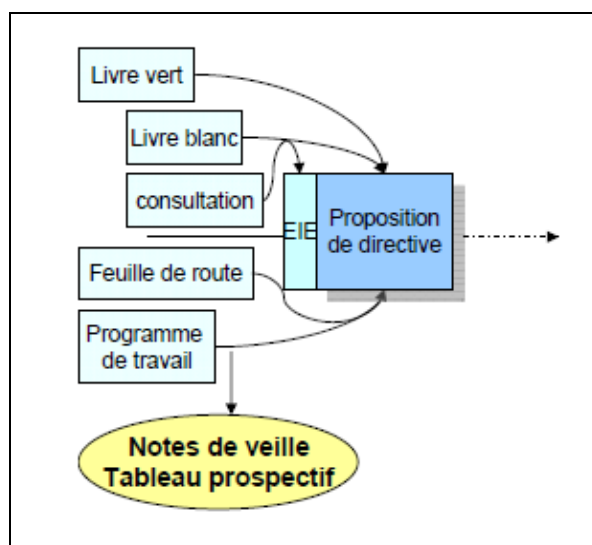


**GUIDE DE BONNES PRATIQUES
CONCERNANT LA TRANSPOSITION DES
DIRECTIVES EUROPEENNES**

TABLE DES MATIERES

FICHE 1-COMMENCER LE TRAVAIL D'APPROPRIATION DU DROIT EUROPEEN DES L'ELABORATION DES PROPOSITIONS DE TEXTES	3
FICHE 2- ANTICIPER LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE DURANT LES NEGOCIATIONS.....	4
FICHE 3- DEFINIR « L'ARCHITECTURE DE LA TRANSPOSITION » DES LA PUBLICATION DE LA DIRECTIVE AU JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE	7
FICHE 4- PRENDRE DES MESURES LEGISLATIVES DE TRANSPOSITION.....	9
FICHE 5- PRENDRE DES MESURES REGLEMENTAIRES DE TRANSPOSITION.....	11
FICHE 6- SUIVRE L'APPLICATION D'UNE DIRECTIVE AFIN D'ANTICIPER SON EVENTUELLE REVISION	12

FICHE 1-COMMENCER LE TRAVAIL D'APPROPRIATION DU DROIT EUROPEEN DES L'ELABORATION DES PROPOSITIONS DE TEXTES



L'amélioration de la transposition des directives européennes nécessite une prise en compte des enjeux globaux de la transposition très en amont du processus législatif européen. Ainsi, dès la phase d'élaboration des propositions de textes au sein de la Commission, une veille active de ces projets est nécessaire, donnant lieu, le cas échéant, à une contribution formelle des autorités françaises.

11- Responsabilité de la veille

La veille active sur les projets de la Commission est du ressort de chaque ministère, en lien avec la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne (RP) et le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

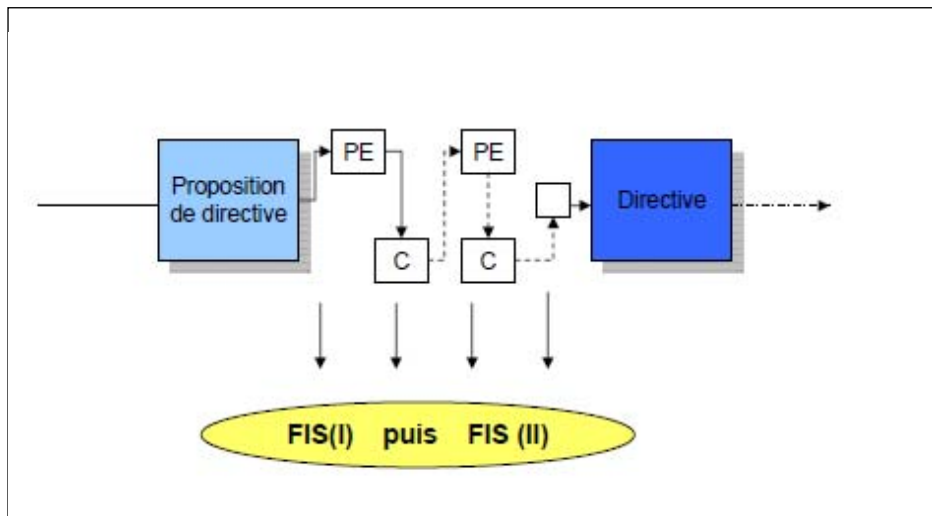
12- Note de veille

Si un ministère estime qu'un projet de texte européen mérite une alerte particulière, il rédige une « note de veille » sur la base des éléments portés à sa connaissance (livres verts, livres blancs, communication, feuilles de route de la Commission notamment). Cette note précise les principaux objectifs et éléments connus du projet en question, rappelle les actions déjà conduites par les autorités françaises (réponse à une consultation publique par exemple) et prévoit, dans la mesure du possible, les actions à mener (note de position, stratégie d'influence par exemple). La note de veille est envoyée au SGAE et à la RP.

13- Tableau de prospective

Sur la base des différentes notes de veille reçues, le Secrétariat général des affaires européennes rédige et met à jour à échéances régulières un tableau de prospective rassemblant, par secteur, les projets de textes en cours d'élaboration au sein de la Commission européenne. Ce tableau de prospective est mis à la disposition des ministères, de la Représentation Permanente et des assemblées, sur le site extranet du SGAE.

FICHE 2- ANTICIPER LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE DURANT LES NEGOCIATIONS



Lorsqu'une proposition de directive est adoptée par le collège des Commissaires, les autorités françaises arrêtent leur position de négociation. Celle-ci inclut les enjeux de transposition, afin d'identifier les problèmes (juridiques ou autres) susceptibles de se poser une fois la directive transposée, et ainsi d'éclairer en temps utile la négociation.

21- « Equipe projet » de la transposition au sein de l'administration

- Dès la publication d'une proposition de directive, une « équipe projet » est mise en place au sein du (des) ministère(s) concerné(s), afin d'en évaluer l'impact, y compris du point de vue de sa transposition. Cette équipe projet est opérationnelle jusqu'à la transposition définitive du texte.
- Si plusieurs ministères sont impliqués dans cette équipe, un ministère demeure chef de file. Le responsable de l'équipe projet est un agent du ministère chef de file. Un agent du SGAE y participe de droit.
- Le SGAE reste le seul lieu de coordination interministérielle d'élaboration des instructions de négociation à la RP. L'équipe projet est conviée aux réunions préparatoires d'élaboration des instructions de négociation organisées par le SGAE et alerte ainsi en cas de difficulté identifiée du point de vue de l'impact de la proposition de directive.
- L'équipe projet est responsable de la constitution d'un fonds de dossier sur la directive, qui pourra être utile à la conservation de la mémoire de la négociation et de la transposition du texte en cas de mobilité des personnes constituant l'équipe initialement constituée.

22- Réseau de correspondants de la transposition au sein des cabinets ministériels

Un correspondant de la transposition est nommé dans chaque cabinet ministériel. En lien étroit avec le correspondant de la transposition dans les

services et avec le SGAE, il contrôle le respect des échéances et l'exécution par les services du ministère des mesures nécessaires à la transposition des directives adoptées par l'Union européenne.

23- Continuité entre négociation et transposition dans chacune des assemblées

- Selon l'organisation au sein des assemblées et des commissions, un parlementaire pourrait se proposer ou être désigné par sa commission pour suivre la négociation du texte au titre de l'article 88-4 de la Constitution¹, en lien avec l'équipe projet et le SGAE et faciliter le choix du vecteur le plus approprié.
- Ce parlementaire pourrait ensuite être désigné pour suivre le projet de loi de transposition ou présenter une proposition de loi sur le domaine couvert par la directive.

24- Fiche d'impact simplifiée dans les 3 semaines (FIS 1)

- En concertation avec le Parlement, le SGAE (secteur PARL) détermine si une « fiche d'impact simplifiée », dite FIS 1 est nécessaire (un modèle de FIS 1 figure à l'annexe 1)
- A la demande du SGAE, le ministère chef de file rédige une FIS 1 sur la proposition de directive. Cette fiche contient une description succincte de la proposition de directive et de son insertion dans l'environnement juridique national, ainsi qu'un avis sur le principe du texte. Elle est validée par le correspondant de la transposition du cabinet du ministre chef de file, qui s'assure également du respect du délai imparti.
- Cette fiche d'impact simplifiée est envoyée aux assemblées dans les trois semaines suivant la transmission du texte par le Gouvernement aux assemblées. Elle s'inscrit ainsi dans les échéanciers propres aux assemblées pour l'examen des propositions d'actes européens (soit 4 à 8 semaines pour une résolution au titre de l'article 88-4 de la Constitution et 8 semaines pour un avis motivé dans le cadre de la procédure de contrôle de la subsidiarité au titre de l'article 88-6 de la Constitution²).
- La FIS 1 est mise en ligne sur l'extranet du SGAE et du SGG à des fins de transparence et de diffusion de l'information aux principaux acteurs concernés.

25- Fiche d'impact stratégique dans les 3 mois (FIS 2) et tableau de concordance précoce

¹ Art 88-4. - « Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »

² Art 88-6. - « L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé(...) »

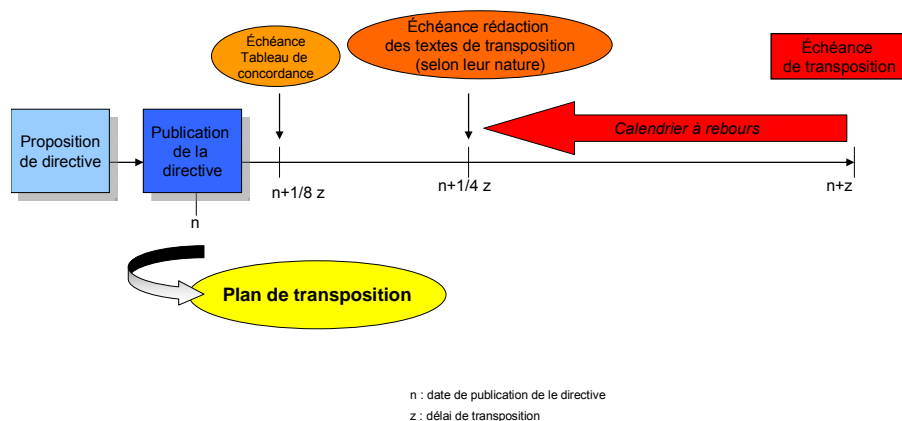
- Dans les 3 mois suivant la transmission de la proposition de directive par le Gouvernement aux assemblées, la FIS 1 est complétée par l'équipe projet pour devenir une véritable analyse d'impact, appelée FIS 2 (dont un modèle figure en annexe 2). Le niveau de détail de cette analyse d'impact est laissé à l'appréciation des services compte tenu du degré de complexité du texte de la directive. La FIS 2 devra comporter un « tableau de correspondance précoce »³. Elle est validée par le correspondant de la transposition du cabinet du ministre chef de file, qui s'assure également du respect du délai imparti.
- La FIS 2 est envoyée aux assemblées, en particulier aux parlementaires intéressés dans chacune des assemblées par le projet de directive, le cas échéant. Cette fiche est renseignée sur la position française et l'état de la négociation au sein du Conseil, ainsi que sur le travail d'influence des autorités françaises au sein du Parlement européen.
- La FIS 2 est mise à jour à chaque étape importante de la procédure législative (accord en première lecture le cas échéant, accord en seconde lecture le cas échéant, conciliation le cas échéant).
- La FIS 2 est mise en ligne sur l'extranet du SGAE à des fins de transparence et de diffusion de l'information aux principaux acteurs concernés.

26- Indicateurs

Des indicateurs mesurant le respect des échéances de rédaction des fiches d'impact simplifiées et des fiches d'impact stratégiques seront élaborés, par ministères, par le SGAE et transmis, pour information, au correspondant de la transposition de chaque ministère. Ils seront également mis en ligne sur l'extranet du SGAE.

³ Voir modèle joint.

FICHE 3- DEFINIR « L'ARCHITECTURE DE LA TRANSPOSITION » DES LA PUBLICATION DE LA DIRECTIVE AU JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE



L'adoption de la directive et sa publication au JOUE marquent l'entrée dans la phase finale de la transposition, à savoir la définition des véhicules normatifs de transposition et d'un calendrier programmant leur rédaction et leur adoption. De la publication de la directive au JOUE à la date de transposition, plusieurs échéances rythment le processus de transposition afin de garantir qu'il soit achevé dans les délais impartis.

31- Plan de transposition

L'équipe projet élabore un plan de transposition, qui est validé par le correspondant transposition du cabinet du ministre chef de file. Ce plan de transposition contient :

311- Un tableau de concordance définitif

- Ce tableau doit permettre d'identifier clairement les dispositions à adopter en droit interne afin de transposer la directive concernée, mais également les consultations à mener dans ce cadre, d'après le modèle présenté ci-dessous et qui peut être davantage détaillé au besoin.
- Il est élaboré par l'équipe projet dans un temps défini en fonction de la date de publication de la directive (n) et du délai de transposition (z), soit à $n + 1/8 z$ (ce qui correspond à 3 mois pour une directive dont le délai de transposition est de 2 ans).

Dispositions de la directive (article par article voire paragraphe par paragraphe)	Droit interne en vigueur (citation de la disposition concernée)	Nouvelles normes à adopter en vue de la transposition (abrogation ou modification de dispositions existantes ; ajout de dispositions nouvelles) (préciser la nature juridique et le contenu de chaque disposition)	Consultations obligatoires et autres consultations jugées indispensables	Observations

312- Un échéancier de transposition

A l'issue du délai de rédaction du tableau de concordance, le SGAE réunit l'équipe projet afin de mettre au point l'échéancier de transposition, et ainsi finaliser le plan de transposition. L'échéancier de transposition définit un calendrier de rédaction et un calendrier d'adoption⁴ des textes, selon leur nature juridique. Il comprend également un échéancier des consultations à mener sur les textes de transposition. Le calendrier de rédaction des projets de textes de transposition est négocié par les ministères dans le cadre d'un « contrat de transposition » avec le SGAE, en fonction de leurs possibilités. Il engage ces ministères dès lors qu'ils l'ont accepté sous le contrôle des correspondants transposition des cabinets des ministères concernés.

32- Indicateurs

Des indicateurs mesurant le respect des échéances du plan de transposition (notamment la rédaction du tableau de concordance), seront élaborés, par ministère, par le SGAE et transmis, pour information, au correspondant de la transposition de chaque ministère. Ils seront également mis en ligne sur l'extranet du SGAE.

⁴ Y compris, pour les textes réglementaires, recueil des contresignés et publication.

FICHE 4- PRENDRE DES MESURES LEGISLATIVES DE TRANSPOSITION

→ *Les textes de transposition de nature législative concernent environ 20% des mesures de transposition. Malgré leur faible nombre, la rédaction comme l'adoption de ces textes nécessitent une coordination étroite entre le Gouvernement et le Parlement et ce, le plus en amont possible. La transposition d'un texte devant le Parlement s'inscrit dans la continuité de l'association du Parlement à la négociation des actes européens au titre des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution.*

41- « Comité de liaison »

- Un comité de liaison réunissant le SGAE, le SGG, les cabinets des ministres concernés et les assemblées, y compris les services des commissions législatives compétentes en fonction des sujets abordés, est créé sur la transposition des directives. Ce comité est chargé d'anticiper et de programmer les travaux législatifs de transposition des directives (choix d'un vecteur législatif, inscription à l'ordre du jour du Parlement).
- Ce comité de liaison se réunit tous les trois mois, en amont du Groupe à Haut Niveau (GHN)⁵. En cas de nécessité ou de difficulté particulière, il se réunit à plus haut niveau en incluant notamment le Secrétaire général du Gouvernement, le Secrétaire général des affaires européennes, et les Présidents des commissions chargées des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- Un point annuel sur la transposition des directives et les travaux du comité de liaison est effectué en conférence des Présidents dans chacune des assemblées.

42- Groupe à Haut Niveau (GHN)

- Le GHN se réunit tous les trois mois afin de traiter au fond des cas de transposition posant des difficultés, soit au niveau du choix du vecteur, soit au niveau du respect des échéances de transposition. Il tire également un bilan trimestriel de la transposition par ministère, à travers un bilan des différents indicateurs élaborés tout au long du processus de négociation et de transposition.
- Des réunions préparatoires au GHN ont lieu au SGAE.
- Des réunions interministérielles (RIM) ont lieu tout au long du processus pour trancher des cas particuliers.
- Les réunions du GHN sont articulées avec celles du PTG.

43- Principes guidant le choix d'un vecteur législatif

- Pour les directives les plus importantes, dont le texte à transposer est clairement identifié, un projet ou une proposition de loi dédié(e), dont l'objet principal est la transposition de cette directive, est rédigé.
- Pour les directives au contenu essentiellement technique devant être transposées par voie législative, un projet de loi portant DADUE⁶ est déposé

⁵ GHN de l'adaptation au droit communautaire, coprésidé par le SGG et le SGAE, chaque trimestre.

⁶ DADUE : diverses dispositions d'adaptation au droit de l'UE.

au Parlement en début d'année calendaire. Ce projet de loi est inséré dans le schéma prévisionnel du Gouvernement pour les assemblées. Sous réserve des échéanciers électoraux propres à chaque assemblée, la répartition des DDAUE entre l'Assemblée nationale et le Sénat devra être équilibrée, avec éventuellement deux DDAUE en début d'année (répartissant les domaines concernés de façon homogène), l'un passant en première lecture à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat.

- En cas de projet ou de proposition de loi dont la transposition n'est pas l'objet principal mais qui comporte des mesures de transposition, une distinction claire doit être opérée dans l'exposé des motifs de ce qui relève de la transposition.

44- Rédaction des projets de loi portant des mesures de transposition

- Les projets de lois, le cas échéant, sont rédigés par l'équipe projet ou sous son contrôle, dans un temps défini par l'échéancier, en fonction du contenu du texte de transposition, de la date de publication de la directive et du délai de transposition, et au plus tard, un an avant l'échéance de transposition.

- Le respect de l'échéance de rédaction fait l'objet d'un indicateur par ministère élaboré par le SGAE et envoyé au correspondant de la transposition du cabinet du ministère concerné.

- Conformément aux lignes directrices du Secrétariat général du gouvernement sur les études d'impact, le tableau de concordance est inséré dans toute étude d'impact d'un projet de loi présentant des dispositions de transposition.

45- Instauration d'une « task force » de transposition pour les directives les plus complexes

L'appréciation d'une telle formation relève de l'équipe projet. Cette « task force » peut inclure les assemblées, sur proposition du comité de liaison.

46- Lutte contre la « surtransposition »

Sous réserve de l'appréciation d'opportunité appartenant au Gouvernement et au Parlement, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la directive est écartée. La transposition d'une directive ne devrait pas être l'occasion d'une remise en chantier du droit national, en dehors de ce qui est nécessaire pour la transposition.

47- La notification des mesures de transposition

La notification doit intervenir au plus tôt après la publication de la mesure de transposition.

Le Ministère pilote adresse au SGAE le texte des mesures de transposition publiées au JORF. Le SGAE est seul habilité à notifier les mesures nationales d'exécution (dites « MNE ») à la Commission européenne, via la Représentation permanente, de manière électronique.

FICHE 5- PRENDRE DES MESURES REGLEMENTAIRES DE TRANSPOSITION

Environ 80% des dispositions des directives sont transposées en France par voie réglementaire uniquement. La responsabilité de la transposition incombe entièrement aux ministères. L'échéancier de transposition fixe des délais pour respecter chaque étape de l'adoption des normes.

51- Rédaction des textes de niveau réglementaire comportant des mesures de transposition

- Les projets de textes réglementaires sont rédigés par l'équipe projet dans un temps défini par l'échéancier, en fonction du contenu du texte de transposition, de la date de publication de la directive, du délai de transposition, et des consultations nécessaires.
- Le respect de l'échéance de transposition fait l'objet d'un indicateur par ministère élaboré par le SGAE et envoyé au correspondant de la transposition du cabinet du ministère concerné.

52- Groupe à Haut Niveau (GHN)

- Le GHN se réunit tous les trois mois afin de traiter au fond des cas de transposition posant des difficultés, soit au niveau du choix du vecteur, soit au niveau du respect des échéances de transposition. Il tire également un bilan trimestriel de la transposition par ministère, à travers un bilan des différents indicateurs élaborés tout au long du processus de négociation et de transposition.
- Des réunions préparatoires au GHN ont lieu au SGAE.
- Les réunions interministérielles (RIM) ont lieu tout au long du processus pour trancher des cas particuliers.
- Les réunions du GHN sont articulées avec celles du programme de travail du gouvernement (PTG).

53- Lutte contre la « sur-transposition »

Sous réserve d'opportunité, appréciée par le Gouvernement, toute mesure allant au-delà de ce qu'implique strictement la mise en œuvre de la directive est écartée. La transposition d'une directive ne devrait pas être l'occasion d'une remise en chantier du droit national, en dehors de ce qui est nécessaire pour la transposition.

54- La notification des mesures de transposition

La notification doit intervenir au plus tôt après la publication de la mesure de transposition.

Le Ministère pilote adresse au SGAE le texte des mesures de transposition publiées au JORF. Le SGAE est seul habilité à notifier les mesures nationales d'exécution (dites « MNE ») à la Commission européenne, via la Représentation permanente, de manière électronique.

FICHE 6- SUIVRE L'APPLICATION D'UNE DIRECTIVE AFIN D'ANTICIPER SON EVENTUELLE REVISION

Une fois la directive notifiée en transposition achevée dans la base MNE, une veille continue de l'application des mesures nationales d'exécution est effectuée afin de déceler de possibles difficultés d'application, et à terme, d'anticiper une révision éventuelle de la directive.

61- Responsabilité de la veille post-transposition

- Le ministère chef de file est responsable de la veille sur l'application des textes transposant une directive et renseigne la fiche d'impact stratégique (FIS 2) établie par l'équipe projet transposition, des possibles difficultés d'interprétation ou d'application. Le ministère chef de file met à jour cette FIS en cas de textes adoptés en comitologie pour l'exécution de la directive.
- Le ministère chef de file peut décider de créer pour chaque directive qui le justifie d'un système de suivi des obligations imposées par la directive.

62- Mécanismes d'alerte sur les difficultés d'application

- Le Centre SOLVIT France (SGAE) informe le ministère compétent en cas de difficultés d'application pour les entreprises ou les citoyens. Le ministère renseigne la FIS 2.
- En cas d'infraction ouverte par la Commission pour mauvaise transposition ou mauvaise application de la directive ou en cas de contentieux national sur son fondement, le centre EU-Pilot France (SGAE) a recours à la FIS 2 pour rechercher toute justification utile à la défense de la France, et en informe le ministère compétent, qui renseigne la FIS 2 de ce précontentieux ou contentieux.

63- Rapports parlementaires sur l'application des directives

Au Parlement, dans le respect du principe d'autonomie des assemblées le mandat du rapporteur d'une proposition de directive, puis du vecteur législatif de transposition le cas échéant, pourrait utilement être étendu pour les directives les plus importantes au suivi de leur exécution et application en France, sur le modèle des rapports de l'exécution des lois.

Au terme de ce processus, si un projet de révision de la directive est en cours d'élaboration, la veille sur l'application du texte devient de la veille prospective sur le nouveau texte à venir ; le cycle veille-négociation-transposition-veille est ainsi bouclé.

ANNEXES

Annexe 1- Fiche d'impact simplifiée (FIS 1)

Acte européen proposé

Base juridique et procédure d'adoption de l'acte

- Base juridique
- Compétence exclusive, partagée, d'appui de l'UE
- Procédure d'adoption de l'acte (procédure législative ordinaire ou procédure spéciale)
- Règles de vote au Conseil

Responsabilité ministérielle

- Ministère chef de file

Objet de la proposition d'acte

Description du dispositif administratif et juridique proposé

Insertion dans l'environnement juridique

- Respect du principe de subsidiarité
- Textes qui en droit français régissent la matière concernée par la proposition d'acte

Avis sur le principe du texte

Autres observations

Annexe 2- Fiche d'impact stratégique (FIS 2)

Acte européen proposé

Base juridique et procédure d'adoption de l'acte

- Base juridique
- Compétence exclusive, partagée, d'appui de l'UE
- Procédure d'adoption de l'acte (procédure législative ordinaire ou procédure spéciale)
- Règles de vote au Conseil

Champ d'application de l'acte (espace économique européen)

Responsabilité ministérielle

- Ministère chef de file
- Ministères concernés
- Responsable équipe projet & nom des membres de l'équipe

Objet, description générale et principaux effets attendus de l'acte

Résumé de la proposition, du dispositif administratif et juridique proposé et des motivations de la Commission européenne

Insertion dans l'environnement juridique

- Respect du principe de subsidiarité
- Tableau de concordance précoce⁷ à fournir dans les 3 mois suivant l'adoption de la proposition de directive par la Commission européenne
- Le cas échéant, appréciation des recours aux actes délégués ou aux actes d'exécution et de leur adéquation/opportunité (à voir avec le correspondant comitologie du ministère)
- Analyse en termes de droits fondamentaux
- Avis du Conseil d'Etat : saisine éventuelle, date de saisine, résumé de l'avis rendu

⁷ Modèle de tableau de concordance précoce :

Dispositions de la proposition de directive (article par article)	Droit interne en vigueur susceptible d'être modifié (citation de la disposition concernée)	Première estimation des normes à adopter en vue de la transposition (abrogation / modification de dispositions existantes ; ajout de dispositions nouvelles) (préciser la nature juridique)	Observations relatives à l'impact de la disposition du projet de directive
---	--	--	---

Consultations

- Au niveau communautaire : consultations passées (+ contribution des autorités françaises, le cas échéant)
- Au niveau français : obligatoires (avec échéancier) et facultatives (CCEN, consultations publiques)

Analyse

- Etude d'impact européenne (le cas échéant): principaux éléments
- Contribution nationale à l'étude d'impact européenne, le cas échéant
- Etude d'impact nationale :
 - o Premiers éléments d'analyse des impacts budgétaires, économiques et financiers, sociaux, techniques ou administratifs de la proposition d'acte.
 - o Impact sur les collectivités locales
 - Impact sur l'outre mer et autres territoires spécifiques
 - [Anticiper et articuler avec la fiche d'impact sur les collectivités territoriales telle que prévue dans la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 sur la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales].
 - o Impact sur les entreprises [Anticiper et articuler avec la fiche d'impact sur les entreprises telle que prévue dans la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 sur la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales].

Position française sur la proposition

[A compléter à chaque grande étape du processus européen de négociation, si pertinent : accord en 1^{ère} lecture, le cas échéant, accord en 2^{ème} lecture le cas échéant, conciliation le cas échéant]

Application et suivi des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution sur ce projet d'acte

Echéancier de négociation

Autres observations

Appréciation du délai de transposition proposé

Circulaire 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

NOR : PRMX0407654C

Paris, le 27 septembre 2004.

Le Premier ministre
à Mesdames et Messieurs les ministres

De la qualité de la transposition en droit interne des directives et des décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

Les obligations de transposition pesant sur l'Etat découlent tant de la Constitution du 4 octobre 1958 que des traités européens. Un manquement à ces obligations n'affecte pas seulement notre crédit au sein de l'Union. Il expose la France à des sanctions contentieuses, y compris pécuniaires. Il entrave le bon fonctionnement du marché intérieur, affectant aussi bien la concurrence entre entreprises que la protection des consommateurs.

Or d'importants efforts restent à faire pour atteindre les deux objectifs régulièrement rappelés par le Conseil européen : ramener le déficit de transposition des directives dites du marché intérieur à moins de 1,5 % de ces directives ; assurer la transposition de l'ensemble des directives dont l'échéance de transposition est dépassée depuis plus de deux ans.

Je souhaite donc que des progrès soient rapidement faits pour rattraper le déficit de transposition. Par ailleurs, afin d'éviter que les mêmes difficultés ne se reproduisent, il convient de définir une méthode de travail qui soit partagée par l'ensemble des ministères. Tel est l'objet de la présente circulaire, qui se substitue à celle du 9 novembre 1998.

Le travail de transposition ne peut être mené efficacement que s'il repose sur une démarche intégrée débutant dès la négociation de l'acte.

1. 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 négociation de la France en connaissance de cause et de préparer la transposition. Cette appréciation est particulièrement nécessaire du fait de l'intervention croissante de l'Union européenne dans des domaines nouveaux, notamment ceux touchant à l'exercice des libertés publiques.

Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une étude d'impact, dont l'élaboration et la prise en compte dans le cadre de la négociation s'effectuent selon les modalités définies dans l'annexe I.

2. Un effort de programmation doit prolonger le travail ainsi accompli en amont de l'adoption de l'acte par les institutions européennes, de manière à prévenir les retards ou difficultés, de

nature administrative notamment, traditionnellement observés dans la transposition. Cette programmation est indispensable tant pour permettre au ministère qui a principalement la charge de la transposition d'organiser efficacement son travail que pour assurer la bonne insertion des résultats de ce travail dans les procédures interministérielles.

3. La constitution d'un réseau interministériel de correspondants de la transposition est nécessaire pour faciliter cette programmation et veiller à sa mise en oeuvre effective. Vous indiquerez dans les meilleurs délais au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) les coordonnées de deux correspondants en charge de la transposition, l'un choisi au sein de votre cabinet, l'autre désigné dans les conditions prévues à l'annexe II.

4. Un suivi interministériel régulier des travaux de transposition sera organisé selon les modalités définies à l'annexe III. Il permettra d'identifier toute difficulté rencontrée dans la transposition, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir le contentieux communautaire.

Je vous demande d'accorder une attention particulière à la mise en oeuvre de ces instructions par vos services.

JEAN-PIERRE RAFFARIN