Le Premier Ministre

Paris, le 22 mars 2024

N° 6439–SG

à

Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les ministres délégués,
Mesdames et monsieur les secrétaires d'Etat,

Objet : **Circulaire relative à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne**

Domaine	Droit de l'Union européenne – transposition – mesures d'adaptation – directives – règlements – règlements et directives délégués - règlements et directive d'exécution
Date de signature	22 mars 2024
Auteur	PRM – Premier ministre
Résumé	La présente circulaire et ses annexes ont pour objet de préciser la procédure de mise en œuvre du droit de l'Union européenne afin de mieux anticiper l'impact des normes nouvelles, d'améliorer la qualité de leur mise en œuvre et de limiter l'ouverture de procédures d'infraction. Elle se substitue à la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la transposition en droit interne des directives et décisions cadres négociées dans le cadre des institutions européennes.
Nombre de pages et annexes	3 pages + 6 annexes

De la ponctualité et de la qualité de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne dépendent à la fois la sécurité des situations juridiques et le crédit de la France auprès de ses partenaires européens.

L'obligation de mettre en œuvre le droit de l'Union découle tant de la Constitution du 4 octobre 1958 que des traités européens. Elle recouvre à la fois la transposition des directives européennes en droit interne et l'adaptation du droit national aux règlements.

Un manquement à cette obligation n'affecte pas seulement notre crédit au sein de l'Union, il expose également la France à des sanctions contentieuses, y compris pécuniaires, devant la Cour de justice de l'Union européenne. Un recours en manquement en matière de non-communication des mesures de transposition, selon la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), permet à la Commission européenne de demander à la Cour l'imposition à l'encontre de l'État membre de sanctions pécuniaires que la Cour peut rendre effectives dès le prononcé de son arrêt.

Si d'importants progrès ont été réalisés, depuis la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives, pour réduire le déficit de transposition, ce dernier passant de 4,1 % en mai 2004 à 0,1 % en décembre 2023, il convient de poursuivre nos efforts pour assurer une mise en œuvre fidèle et complète du droit de l'UE. En effet, trop de procédures d'infraction sont ouvertes contre la France tant au motif d'une non-communication des mesures de transposition (retard d'adoption et/ou de notification de ces mesures) que d'une non-conformité de cette dernière ainsi que d'une mauvaise application du droit de l'Union.

Je souhaite donc que nous actualisions nos méthodes de mise en œuvre du droit de l'Union afin que des progrès soient rapidement faits, non seulement pour limiter l'ouverture de procédures d'infraction actuellement trop nombreuses, mais aussi pour améliorer la qualité de sa mise en œuvre et mieux anticiper l'impact des normes nouvelles, en particulier sur les entreprises. Tel est l'objet de la présente circulaire, qui se substitue à celle du 27 septembre 2004.

Le travail de mise en œuvre du droit de l'Union ne peut être mené efficacement que s'il repose sur une démarche intégrée débutant dès la préparation des actes législatifs (règlement et directive) et non-législatifs (règlements et directives délégués, règlements et directive d'exécution) européens. Cette démarche d'anticipation est d'autant plus nécessaire que la technicité du droit de l'UE et de ses incidences dans le droit interne sont croissantes et les délais pour adopter des normes de droit interne souvent incompressibles.

1. Il convient ainsi d'assurer une veille active sur l'élaboration de la législation européenne dès sa préparation afin d'anticiper les enjeux des négociations à venir, d'évaluer l'impact des normes nouvelles et d'identifier les difficultés de mise en œuvre que les projets d'acte soulèveraient. Cette veille active sur les actes législatifs s'effectue selon les modalités définies à l'annexe I.

2. Cette veille active doit également s'appliquer à l'élaboration des actes non-législatifs de l'UE pour lesquels les co-législateurs ont délégué (règlements et directives délégués) ou donné des pouvoirs d'exécution (règlements et directives d'exécution) à la Commission européenne. Cette veille active sur les actes non-législatifs s'effectue selon les modalités définies à l'annexe II.

3. 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 d'en préparer la mise en œuvre. Cet effort d'anticipation doit se matérialiser sous la forme d'une fiche d'impact simplifiée puis d'un plan de mise en œuvre, dont l'élaboration et la prise en compte dans le cadre de la négociation s'effectuent selon les modalités définies à l'annexe III.

4. Un effort de rédaction 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, fréquemment observés dans la mise en œuvre du droit de l'UE. Cette programmation est indispensable tant pour permettre au ministère qui a principalement la charge de la mise en œuvre du texte d'organiser efficacement son travail que pour assurer la bonne insertion des résultats de ce travail dans les procédures interministérielles et faciliter la rédaction des mesures de mise en œuvre, quelle que soit leur nature. Elle s'effectue selon les modalités définies à l'annexe IV.

5. Toute mesure allant au-delà des exigences minimales de l'acte législatif de l'UE est en principe proscrite. Les dérogations à ce principe, qui peuvent résulter de choix politiques, supposent la présentation d'un dossier explicitant et justifiant la mesure qui sera soumise à l'arbitrage de mon cabinet.

6. Un suivi interministériel régulier de la mise en œuvre du droit de l'Union est organisé selon les modalités définies à l'annexe V. Il permettra d'identifier toute difficulté rencontrée, de trouver les moyens de la surmonter et de prévenir le contentieux devant la Cour de justice et les juridictions nationales.

7. La constitution et le maintien d'un réseau interministériel de correspondants du droit de l'Union est nécessaire pour faciliter cette programmation et veiller à sa mise en œuvre effective. Vous indiquerez dans les meilleurs délais au secrétariat général des affaires européennes (SGAE) les coordonnées de deux correspondants en charge de l'application du droit de l'Union, l'un choisi au sein de votre cabinet, l'autre désigné dans les conditions prévues à l'annexe VI.

8. Une communication en conseil des Ministres présentera annuellement les résultats obtenus par la France et les difficultés identifiées dans la mise en œuvre du droit de l'Union.
Un vade-mecum de la mise en œuvre du droit de l'UE est disponible en ligne afin d'aider vos services à s'approprier et suivre ces procédures.

Je vous remercie d'apporter une attention particulière à la mise en œuvre de ces instructions par vos services.

Gabriel ATTAL

ANNEXE I ANTICIPATION DES ACTES LEGISLATIFS EUROPEENS ET SUIVI DES CONSULTATIONS

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) diffuse aux ministères les documents de programmation stratégique et annuelle adoptés par les institutions européennes afin de leur permettre d'anticiper les actes législatifs européens. Cette diffusion couvre notamment le programme stratégique pour l'Union européenne arrêté par le Conseil de l'Union européenne, les orientations politiques de la Commission européenne ainsi que son programme de travail annuel. Les plans stratégiques sur 5 ans et les plans annuels de gestion des directions générales de la Commission européenne sont également diffusés par le SGAE aux ministères.

Le SGAE informe les ministères de l'ensemble des travaux de la Commission européenne préalables aux actes législatifs. Cela inclut notamment les feuilles de route, les analyses d'impact initiales et les analyses d'impact ainsi que les différentes étapes des consultations des parties prenantes.

Dans le cadre de ces consultations, les ministères sont notamment chargés d'identifier les contraintes ou les difficultés de mise en œuvre en droit interne des propositions d'actes législatifs et d'en informer, par le biais du SGAE, la Commission européenne.

ANNEXE II SUIVI DES ACTES NON-LÉGISLATIFS DE L'UE

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) diffuse aux ministères les projets d'actes non-législatifs proposés par la Commission européenne. Cette diffusion intervient à trois étapes-clés des consultations menées par la Commission européenne, à savoir lorsque la Commission informe les parties prenantes d'une consultation à venir, lorsque le projet d'acte est communiqué aux parties prenantes et enfin lorsque la Commission soumet pour avis le projet d'acte en vue de son adoption finale avant sa transmission aux co-législateurs.

Sur la base du projet d'acte non-législatif tel qu'adopté par la Commission européenne, le ministère chef de file conduit une analyse des impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs pour la France, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concerné et la coopération transfrontière.

ANNEXE III MESURE DE L'IMPACT DES PROJETS D'ACTES LEGISLATIFS EUROPÉENS DÈS LEUR NÉGOCIATION

Chaque ministère assume, dans son domaine propre, la responsabilité de la préparation de la mise en œuvre du droit de l'Union en droit interne. Cette responsabilité commence en amont de l'adoption des actes législatifs par les institutions européennes, c'est-à-dire des directives et règlements. Les effets sur le droit interne des dispositions envisagées et les contraintes ou difficultés qui pourront en résulter doivent être mesurés et pris en compte dès le stade de l'élaboration et de la négociation des actes de l'Union. Une vigilance particulière mérite d'être accordée à ce stade au choix de l'instrument juridique soumis à la négociation. Il est de peu d'intérêts de faire le choix d'une directive lorsque sont négociées des règles qui ne laisseront aux États membres aucune marge de manœuvre dans la mise en œuvre du droit de l'UE : dans la mesure du possible, la forme du règlement devrait en ce cas être privilégiée.

I. Règles générales

L'activité normative de l'Union doit être gouvernée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Il convient d'examiner chaque proposition d'acte législatif européen à la lumière de ces principes, qui conduisent à écarter de leur champ les questions qui peuvent être réglées au niveau national par chaque État membre.

Il faut également faire en sorte, au cours de la négociation, que soit fixée dans l'acte adopté par les institutions européennes une échéance de mise en œuvre compatible avec les difficultés d'ordre interne à surmonter pour la complète application de l'acte négocié, telles qu'elles ont pu être identifiées à ce stade. La demande de mise en œuvre progressive d'un acte peut être un moyen de surmonter ces difficultés, dès lors que les délais ainsi obtenus sont effectivement mis à profit pour appliquer la stratégie initialement définie pour la mise en œuvre de l'acte. Il appartient au ministère chef de file d'alerter de ces difficultés le SGAE qui en informe la Représentation permanente.

II. Analyse de l'impact du projet de texte pour la France

a) Tout projet d'acte législatif des institutions européennes doit impérativement donner lieu à une analyse préalable de ses impacts juridiques, budgétaires, techniques ou administratifs pour la France, y compris, le cas échéant, pour les collectivités territoriales, ainsi que de ses conséquences sur le secteur d'activité concerné et la coopération transfrontière. Ce travail prend la forme d'une **fiche d'impact simplifiée** qui peut notamment se fonder sur l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne, transmise par le SGAE aux ministères. Afin de conduire une analyse pertinente, les services responsables de la mise en œuvre de la proposition d'acte législatif sont étroitement associés aux équipes responsables de leur négociation. Cette association s'effectue, pour les actes les plus importants ou les plus complexes, par la constitution d'une équipe interministérielle dédiée.

Cette fiche d'impact simplifiée est fournie par le ministère chef de file, sur l'invitation du SGAE dans les trois semaines suivant la transmission aux assemblées d'une proposition d'acte législatif européen dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette fiche dresse la liste des textes de droit interne dont l'élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d'adoption de l'acte législatif européen. Elle indique quelles sont les difficultés de mise en œuvre déjà identifiées. Il peut s'agir, en particulier :

- d'interrogations sur le choix du niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes au vu, en particulier, de la position adoptée par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure instituée par la circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

- de difficultés d'interprétation ou de risques d'incohérence au regard des dispositions de droit interne existantes liés à une insuffisante qualité rédactionnelle du texte communautaire. Cette fiche est accompagnée d'une première évaluation portant sur les impacts autres que juridiques de l'acte, ainsi que d'un avis sur le principe du texte. Les positions du Gouvernement dans la négociation doivent tenir compte de ces différents impacts. L'analyse ainsi effectuée permet d'éclairer la négociation dès le stade initial et doit donc être partagée avec l'équipe responsable de la négociation.

b) **Lorsqu'intervient l'accord politique entre institutions européennes sur l'acte législatif**, le SGAE transmet le texte de l'accord à l'équipe responsable de la négociation qui commence à élaborer le **plan de mise en œuvre** du texte. Ce plan de mise en œuvre est élaboré dans un délai impératif fixé par le SGAE et a pour objet d'approfondir l'analyse d'impact réalisée précédemment dans la fiche d'impact simplifiée. Sans verser dans un formalisme excessif et avec le degré de finesse autorisée par ce stade de la négociation, *a priori* définitif, ce plan de mise en œuvre doit :

- comporter un tableau de concordance, article par article, entre l'acte issu de l'accord politique et les dispositions de droit interne appelées à faire l'objet de modifications lors de la mise en œuvre ;
- comporter un échéancier de mise en œuvre ;
- permettre de mesurer les impacts techniques, budgétaires et administratifs de l'acte ainsi stabilisé.

Le plan de mise en œuvre du texte dresse également la liste des organismes dont la consultation constitue un préalable nécessaire à la mise en œuvre en droit interne des actes législatifs européens.. Dès ce stade, une attention particulière devra être prêtée à l'association des collectivités territoriales et les territoires d'outre-mer lorsque la proposition d'acte législatif négociée affecte leurs domaines de compétences.

c) **Lorsqu'intervient la publication de l'acte législatif européen**, le SGAE le transmet au ministère désigné en qualité de chef de file, aux autres ministères intéressés et au secrétariat général du Gouvernement (SGG). Dans un délai impératif fixé par le SGAE, le ministère chef de file complète en tant que de besoin le plan de mise en œuvre et transmet, le cas échéant, une version actualisée du tableau de concordance qui permette d'identifier clairement les dispositions concernées. Dans le même temps, chacun des ministères participant à la mise en œuvre adresse au SGAE un échéancier d'adoption des textes relevant de ses attributions, accompagné, pour chacun de ces textes, d'un numéro NOR et d'un avant-projet de rédaction.

Les délais requis pour l'élaboration des textes doivent être déterminés avec réalisme. Il convient, en particulier, de prendre toutes mesures pour concilier les procédures de consultation applicables à certains textes, par exemple la consultation d'instances représentant les professions, avec le respect des délais de mise en œuvre.

C'est à ce stade qu'il convient également d'identifier les difficultés qui subsisteraient dans l'interprétation du texte de droit de l'Union. En cas de difficulté sérieuse, le SGAE et, le cas échéant, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères sont saisis sans délai.

S'il apparaît, dès la présentation du projet d'acte ou au cours de sa négociation, que l'insertion dans le droit interne du texte examiné par les co-législateurs de l'Union est susceptible de soulever des problèmes juridiques délicats, le Conseil d'État peut être saisi sans attendre d'une demande d'avis, selon les modalités prévues par la circulaire du 30 janvier 2003 relative à la saisine pour avis du Conseil d'État lors de la négociation d'actes législatifs de l'Union européenne (circulaire n°4-904/SG).

ANNEXE IV RÉDACTION DES MESURES DE MISE EN ŒUVRE DES ACTES LÉGISLATIFS EUROPÉENS

Il convient que le ministère chef de file commence les travaux de rédaction des mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'acte législatif européen dès que l'accord politique intervient.

D'une part, il est extrêmement peu probable que le texte ainsi stabilisé évolue lors de son adoption par les co-législateurs. D'autre part, le délai séparant l'accord politique de la publication du texte au Journal Officiel de l'Union européenne (JOUE) est parfois très conséquent. Il est donc essentiel qu'il soit mis à profit pour programmer et rédiger les mesures de mise en œuvre.

Les textes pour lesquels un accord politique est intervenu figurent à l'ordre du jour des réunions du groupe à haut niveau de l'adaptation au droit de l'UE organisées trimestriellement (voir Annexe IV). Cette inscription précoce permet notamment d'identifier en amont les actes législatifs européens dont la mise en œuvre requerra des mesures d'ordre législatif.

Conformément à la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact (NOR : PRMX1721468C) publiée au JORF n°0175 du 28 juillet 2017, toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive ou du règlement est en principe proscrite. Les dérogations à ce principe, qui peuvent résulter de choix politiques, supposent la présentation d'un dossier explicitant et justifiant la mesure qui sera soumise à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre.

ANNEXE V SUIVI DES TRAVAUX DE MISE EN OEUVRE

I. Réunions interservices et interministérielles de suivi de la mise en œuvre du droit de l'UE

Des réunions interservices sont convoquées par le SGAE à échéances régulières afin de vérifier le respect des échéanciers indicatifs fixés à la suite de l'adoption de l'acte législatif européen. Il incombe au SGAE de tenir à jour, en lien avec les ministères intéressés, le tableau général de mise en œuvre des actes législatifs européens. Une synthèse de ce tableau par ministère est transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement, aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, et portée à la connaissance des membres du cabinet de la Première ministre pour les matières relevant de leur secteur, ainsi que du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'État concernés.

Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interservices de la mise en œuvre du droit de l'Union effectué sous l'autorité du SGAE, un groupe à haut niveau de la mise en œuvre du droit de l'Union se réunit chaque trimestre sous l'autorité conjointe de la secrétaire générale du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes, en liaison avec les ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes et en présence des correspondants ministériels du droit de l'Union. Les difficultés qui subsisteraient à ce stade sont soumises à l'arbitrage de la Première ministre dans les meilleurs délais

II. Comité de liaison entre le Gouvernement et le Parlement

Un comité de liaison sur la mise en œuvre du droit de l'Union est créé. Il réunit le SGAE, le SGG, les cabinets des ministres concernés et les services des commissions des affaires européennes des assemblées. Ce comité est chargé d'anticiper et de programmer les travaux législatifs nécessaires à la mise en œuvre du droit de l'UE. Il se réunit chaque trimestre.

Une fois par an, le comité se réunit à haut niveau en incluant notamment la secrétaire générale du Gouvernement, le secrétaire général des affaires européennes, et les présidents des commissions chargées des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il est également convoqué en cas de nécessité ou de difficulté particulière.

III. Prévention du contentieux

Toutes dispositions susceptibles de prévenir le développement du contentieux doivent être prises. Il importe, en particulier, de veiller à ce que les demandes d'information de la Commission européenne (dites « EU PILOT ») reçoivent le traitement approprié dans le délai requis et ce, afin d'éviter l'ouverture d'une procédure d'infraction au droit de l'Union au titre de l'article 258 TFUE. Ces mêmes exigences doivent être respectées et renforcées pour répondre aux procédures d'infraction ouvertes par la Commission européenne (mises en demeure et avis motivés).

La tenue de réunions informelles avec la Commission européenne, en ce qu'elles permettent d'échanger directement sur les demandes « EU PILOT » et les infractions en cours, sont utiles et doivent être favorisées.

La pratique des réunions de passage en revue des procédures d'infraction, dites « réunions paquets », qui permettent de procéder à un examen périodique, avec la Commission, de l'ensemble des affaires susceptibles de prendre un caractère contentieux, mérite d'être développée. Il convient que toutes dispositions soient prises pour que chaque département ministériel soit efficacement représenté à ces réunions.

Le traitement de l'ensemble de ces dossiers tout comme l'organisation d'échanges bilatéraux avec la Commission européenne doivent s'effectuer en lien étroit avec le SGAE et la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, dans le strict respect des procédures nationales telles que fixées par la circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et l'Union européenne.

ANNEXE VI CONSTITUTION D'UN RÉSEAU INTERMINISTÉRIEL DE CORRESPONDANTS DU DROIT DE L'UNION

La désignation de correspondants du droit de l'UE au sein de chaque ministère permet au ministre d'avoir une vue d'ensemble des travaux relatifs à la mise en œuvre des actes européens, sans pour autant priver les directions et services matériellement compétents de la responsabilité qui leur incombe dans l'adaptation du droit correspondant à leur secteur d'attributions.

La fonction de correspondant du droit de l'Union dans les services est confiée au secrétaire général du département ministériel ou au haut fonctionnaire pour la qualité de la réglementation. Elle ne peut être déléguée.

Ce correspondant est chargé de la définition et du suivi de la démarche du ministère pour la mise en œuvre du droit de l'Union, du respect des échéances par les directions d'administration centrale chefs de file et de la coordination d'interlocuteurs qui, au sein des différents services du ministère, sont responsables de la préparation des textes de mise en œuvre.

Des objectifs portant sur le respect des obligations européennes doivent être inclus dans la lettre de mission du secrétaire général ou des directeurs d'administration centrale concernés. Un indicateur peut y être introduit pour permettre de moduler leur rémunération en fonction du respect de ces objectifs.

Au-delà de ces désignations, chaque ministère doit s'assurer que l'organisation et le fonctionnement de son administration permettent d'établir efficacement le lien entre la définition des positions de négociation et la mise en œuvre des actes adoptés.