

## LA SURTRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN EN DROIT FRANÇAIS : UN FREIN À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Commission des affaires européennes / Délégation sénatoriale aux entreprises

**Rapport d'information de Monsieur René DANESI** (Les Républicains – Haut-Rhin),  
membre de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises  
Rapport n° 614 (2017-2018)

La surtransposition des textes européens en droit français est régulièrement dénoncée par les entreprises qui estiment qu'elle les place dans une position concurrentielle défavorable en leur imposant des charges que les autres entreprises européennes n'ont pas à supporter. Préoccupées par ces distorsions concurrentielles, la délégation aux entreprises et la commission des affaires européennes ont lancé une consultation en ligne auprès des entreprises pendant un mois, du 11 janvier au 11 février 2018, afin d'identifier précisément des obligations qui constituent, en tout ou partie, une surtransposition du droit européen et emportent des conséquences préjudiciables sur l'exercice de leurs activités.

A partir des cas signalés par la trentaine d'entreprises et de fédérations professionnelles qui ont répondu à la consultation, le rapport propose une typologie illustrée des différentes situations de surtransposition mentionnées et des conséquences qui en découlent pour elles. Il s'efforce en outre d'identifier les préoccupations extérieures à la compétitivité des entreprises qui ont justifié qu'un niveau de contrainte plus élevé que dans les autres États membres soit imposé aux entreprises françaises.

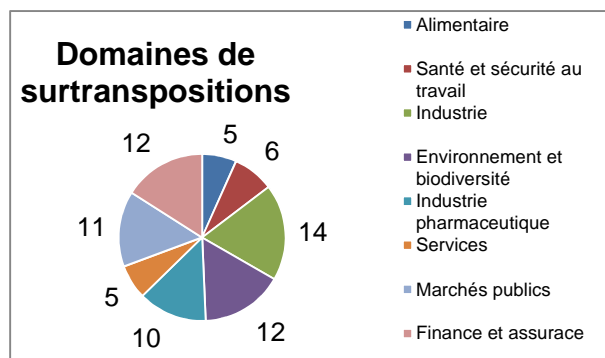
Le rapport constate que cette situation résulte pour partie des insuffisances de la participation de la France au processus de discussion des projets d'actes européens, qu'il s'agisse du Gouvernement, du Parlement ou des entreprises : c'est en effet lors de cette phase que notre pays doit faire valoir le modèle qu'il entend défendre au niveau européen afin de prévenir les surtranspositions. Le rapport présente en conséquence plusieurs propositions de nature de renforcer l'efficacité de la participation française à ces négociations.

Le rapport formule enfin des observations sur la transposition des actes européens en droit national, qu'il assortit en particulier de recommandations en faveur d'une évaluation systématique de l'impact économique des mesures de surtransposition et de la justification de leur introduction, ou de leur maintien, au regard d'autres objectifs d'intérêt général.

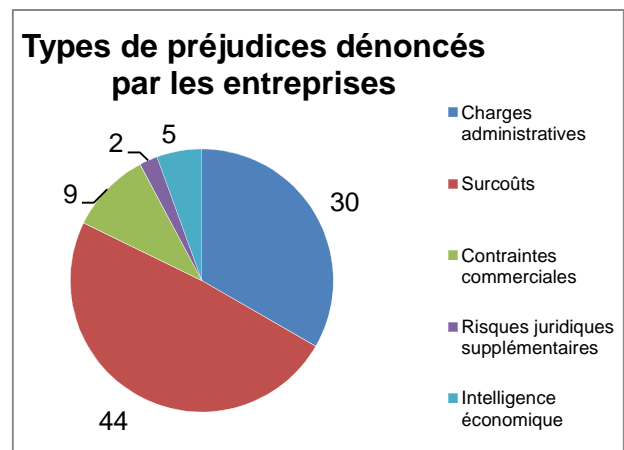
### I. DES CAS CONCRETS DE SURTRANSPOSITION DU DROIT EUROPÉEN EXPOSÉS PAR DES ENTREPRISES FRANÇAISES

#### 1. Des cas documentés de surtransposition

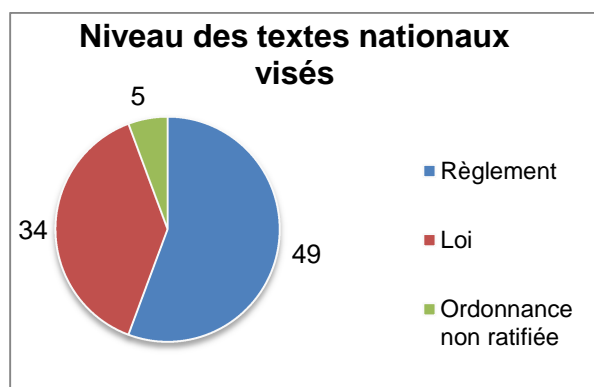
- De nombreux domaines sont concernés :



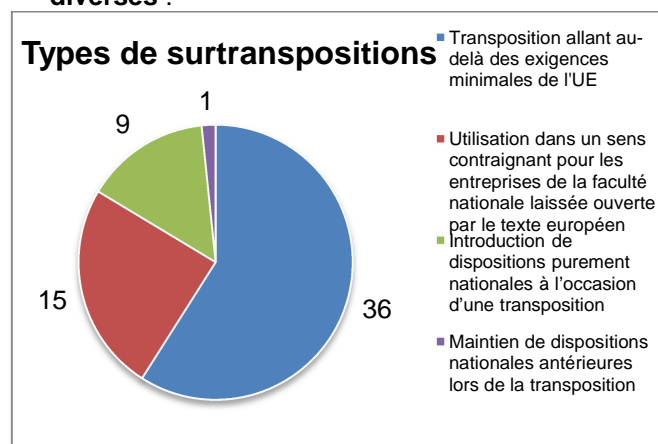
- Les conséquences sur la compétitivité sont systématiquement dénoncées :



- Des **dispositions de nature réglementaire** sont **souvent en cause** :



- Les **formes de surtransposition** sont **très diverses** :



## 2. Des surtranspositions généralement assumées mais pas toujours justifiées

- Des surtranspositions répondant à des **objectifs multiples** : la surtransposition est souvent la session de rattrapage des insuffisances de la présence française à Bruxelles dans le cadre des consultations et négociations qui précèdent l'adoption des actes européens ou encore au sein des comités techniques européens. Elle rend applicable au seul plan national le standard que la France n'a pu imposer au niveau européen, en matière de sécurité et de santé au travail, de préservation de l'environnement et de la biodiversité, de protection des consommateurs, ou encore de transparence de l'action publique. Les surtranspositions qui en découlent desservent souvent nos entreprises ainsi assujetties à des règles plus exigeantes que leurs concurrentes de pays voisins, sans pourtant toujours mieux protéger les Français dès lors que les marchandises provenant du reste de l'Union européenne circulent librement sur notre territoire.
- **La pondération insuffisante de l'impact économique** : les mesures de précaution sont prises sans s'assurer que leur coût est économiquement acceptable. La décision politique se limite trop souvent à reprendre, telles quelles, les recommandations des experts scientifiques, sans égard à leurs conséquences pour l'emploi ni souci de leur applicabilité réelle, donc de leur efficacité.

## II. PRÉVENIR LA SURTRANSPOSITION : INTERVENIR EN AMONT DANS LES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES POUR FAIRE PRÉVALOIR LES EXIGENCES FRANÇAISES DANS LES TEXTES EUROPÉENS

### 1. Renforcer la participation française aux travaux préparatoires européens

- Mener un travail d'influence plus intense lors des négociations en associant les entreprises

**Recommandation 1** - Demander au Gouvernement de mieux associer le monde économique aux négociations sur les projets d'actes législatifs européens en amont de la transposition.

**Recommandation 2** - Inciter le Gouvernement à mieux prendre en compte les enjeux liés à la transposition en utilisant les moyens dont il dispose : réponse aux consultations européennes, saisine du Conseil d'État sur les propositions de textes européens et mise en place précoce d'équipes ministérielles de transposition afin qu'elles dialoguent avec les équipes de négociation.

- S'impliquer dans les comités et le processus d'élaboration des actes délégués et d'exécution de la Commission européenne

**Recommandation 3** - Demander au Gouvernement une meilleure implication dans la procédure dite de "comitologie" et associer plus étroitement les acteurs du monde économique aux négociations sur les actes qui sont adoptés dans ce cadre.

- S'investir dans les travaux des comités européens de normalisation

**Recommandation 4** - Développer une véritable stratégie d'influence au sein des comités de normalisation européens en vue d'y faire valoir les procédés de fabrication industrielle français.

- Valoriser le rôle du Parlement national

**Recommandation 5** - Renforcer les échanges entre le Gouvernement et le Parlement sur le suivi des résolutions européennes adoptées par celui-ci et anticiper ainsi les enjeux liés à la transposition.

## 2. Encourager la nécessaire révision de la méthode européenne d'élaboration des textes applicables aux entreprises

- Limiter le recours aux actes d'exécution et aux actes délégués

**Recommandation 6** - Demander à la Commission européenne de réserver exclusivement les actes délégués et les actes d'exécution aux questions techniques.

- Simplifier les textes européens et approfondir l'étude de leur impact sur les entreprises

**Recommandation 7** - Demander à la Commission européenne de poursuivre son effort en matière de simplification du droit européen afin de le rendre plus aisément transposable et plus facilement applicable par les entreprises.

**Recommandation 8** - Renforcer les études d'impact européennes afin qu'elles prennent mieux en compte les incidences des propositions pour les petites et moyennes entreprises.

**Recommandation 9** - Relancer les tests PME au niveau européen pour évaluer directement avec les entreprises les conséquences d'une réglementation.

- Veiller au respect de la nature spécifique des deux instruments législatifs européens

**Recommandation 10** - Inciter la Commission européenne à proposer des directives et règlements répondant aux critères définis par les traités et encadrer ainsi plus précisément les contours de la future transposition.

- Améliorer le contrôle de subsidiarité

**Recommandation 11** - Réviser la procédure de contrôle du principe de subsidiarité afin de faciliter un meilleur contrôle du Parlement et une intervention plus efficace de celui-ci en amont de la transposition.

## III. ÉVALUER L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE TOUTE MESURE DE SURTRANSPOSITION ET JUSTIFIER LEUR INTRODUCTION OU LEUR MAINTIEN

**Écarter par principe toute surtransposition susceptible de nuire aux intérêts économiques de la France, de ses filières industrielles, de ses services et de ses entreprises**

### 1. Améliorer le processus de transposition

- Les modalités actuelles de transposition restent trop opaques

**Recommandation 12** - Systématiser le regroupement des dispositions résultant de la transposition d'un acte européen dans un même chapitre dont l'intitulé les désigne comme telles et évaluer la pertinence du recours à des véhicules législatifs dédiés à la transposition de textes européens.

**Recommandation 13** - Documenter au fond, dans toute demande d'habilitation à procéder à une transposition par voie d'ordonnance, les orientations proposées pour la transposition et leur justification au regard des conséquences qu'elles sont susceptibles d'emporter, en particulier pour la compétitivité des acteurs économiques français.

**Recommandation 14** - Définir, dans l'habilitation législative donnée au Gouvernement pour procéder à une transposition par voie d'ordonnance, les principaux choix qu'implique la transposition, en particulier au regard de la compétitivité des entreprises françaises.

**Recommandation 15** - Mettre en œuvre un contrôle systématique effectif du Parlement sur les ordonnances de transposition des textes européens en inscrivant rapidement l'examen des projets de loi de ratification de ces ordonnances à l'ordre du jour ; signaler et justifier toute surtransposition, en particulier quant à ses conséquences sur la compétitivité des entreprises françaises du secteur concerné.

**Recommandation 16** - Exiger du Gouvernement, lors de l'examen des projets de loi de transposition d'actes européens qu'il indique et justifie les seuils, conditions et modalités réglementaires qu'il prévoit de fixer.

**Recommandation 17** - Distinguer précisément et systématiquement dans les études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi et les ordonnances ainsi que lors de la présentation des dispositions d'application réglementaires : les dispositions résultant d'une transposition stricte des normes obligatoires ; les dispositions plus contraignantes que celles qu'impose la directive (seuils notamment) ; les dispositions résultant de l'exercice d'options ou de l'exploitation de marges de manœuvre ; les dispositions dont le champ d'application excède le périmètre défini par le texte européen.

**Recommandation 18** - Pérenniser l'expérimentation en cours qui confie à la commission des affaires européennes du Sénat le soin de formuler des observations sur la transposition d'actes européens.

- L'impact concurrentiel des surtranspositions est insuffisamment évalué

**Recommandation 19** - Évaluer systématiquement les conséquences, en particulier pour les filières et les opérateurs économiques concernés, des surtranspositions proposées ou retenues, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, et justifier toute surtransposition au regard de cette évaluation.

**Recommandation 20** - Intégrer autant que possible des éléments de droit comparé dans les analyses d'impact afin de mesurer les conséquences, en termes de compétitivité, des contraintes supplémentaires pour les opérateurs économiques français résultant d'une surtransposition.

**Recommandation 21** - Privilégier le niveau européen pour l'évaluation scientifique préalable à la fixation de certaines normes, afin d'amener les autorités nationales à justifier leurs écarts d'appréciation du risque, et mieux y associer les entreprises pour assurer l'applicabilité des règles retenues.

**Recommandation 22** - Inclure dans la procédure de transposition la suppression des dispositions de droit interne préexistantes auxquelles le cadre européen harmonisé a vocation à se substituer, sauf à évaluer les impacts de leur maintien et à justifier celui-ci au regard des objectifs poursuivis.

## 2. Analyser et traiter le stock de surtranspositions

- Identifier, avec l'aide des entreprises, les surtranspositions affectant leur compétitivité

**Recommandation 23** - Associer les entreprises au travail d'inventaire de toutes les surtranspositions qui portent atteinte à leur compétitivité.

**Recommandation 24** - Créer, au sein du Sénat, un groupe de travail dédié à l'identification des surtranspositions préjudiciables aux entreprises qui associerait les professionnels et les administrations concernés.

**Recommandation 25** - Mettre en place un organe chargé d'évaluer l'impact des projets de règles applicables aux entreprises, notamment les surtranspositions, qui serait le pendant du Conseil national d'évaluation des normes qui rend des avis sur les textes applicables aux collectivités territoriales.

- Supprimer les surtranspositions injustifiées dont le maintien est pénalisant

**Recommandation 26** - Résorber les surtranspositions dont le maintien est pénalisant, surtout pour les petites ou nouvelles entreprises, sans méconnaître le coût éventuel d'un nouveau changement réglementaire et au vu des perspectives d'évolution de la règle européenne.



Rapport au nom de  
la commission des affaires européennes et de  
la délégation sénatoriale aux entreprises  
relatif aux surtranspositions préjudiciables  
aux entreprises d'actes législatifs européens  
en droit interne

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-614-notice.html>

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06  
Téléphone : 01.42.34.20.47 et 01.42.34.40.79



Rapporteur

**René DANESI**  
(Les Républicains -  
Haut-Rhin)