

N° 2250

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 février 2024.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

portant observations sur le projet de loi
portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne
en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal,
de droit social et en matière agricole (n° 2041),

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHARLES SITZENSTUHL,
Député

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, président ; M. Pierre-Henri DUMONT, Mme Marietta KARAMANLI, M. Charles SITZENSTUHL, vice-présidents ; M. Henri ALFANDARI, Mmes Louise MOREL, Nathalie OZIOL, Sandra REGOL, secrétaires ; M. David AMIEL, Mme Lisa BELLUCO, MM. Pierrick BERTELOOT, Manuel BOMPARD, Mme Pascale BOYER, MM. Stéphane BUCHOU, André CHASSAIGNE, Mmes, Annick COUSIN, Laurence CRISTOL, MM. Fabien DI FILIPPO, Grégoire DE FOURNAS, Thibaut FRANÇOIS, Guillaume GAROT, Mme Félicie GÉRARD, MM. Benjamin HADDAD, Michel HERBILLON, Mmes Brigitte KLINKERT, Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, Joëlle MÉLIN, Yaël MENACHE, Lysiane MÉTAYER, Danièle OBONO, Anna PIC, Béatrice PIRON, MM. Christophe PLASSARD, Jean-Pierre PONT, Richard RAMOS, François RUFFIN, Alexandre SABATOU, Mme Lætitia SAINT-PAUL, MM. Nicolas SANSU, Vincent SEITLINGER, Mmes Danielle SIMONNET, Michèle TABAROT, Liliana TANGUY, M. Nicolas THIERRY, Mmes Sabine THILLAYE, Aurélie TROUVÉ, Estelle YOUSOUFFA.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXCELLENTE PERFORMANCE DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE MEILLEURE ASSOCIATION DU PARLEMENT	9
I. LA PERFORMANCE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST EN NETTE PROGRESSION DEPUIS 2017	9
A. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST UNE OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE ET EUROPÉENNE	9
B. LA FRANCE EST AU SOMMET DU PALMARÈS EUROPÉEN EN MATIÈRE DE RESPECT DES OBLIGATIONS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES	10
II. LE PROCESSUS FRANÇAIS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST NÉANMOINS ENCORE PERFECTIBLE	12
A. MALGRÉ DES PROGRÈS IMPORTANTS DEPUIS 2017, LE GOUVERNEMENT PEUT PARFAIRE LE PROCESSUS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES	12
1. La poursuite des efforts en matière de lutte contre les sur-transpositions	12
2. L'identification de l'équipe de transposition dès le stade des négociations	14
B. LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES MESURES DE TRANSPOSITION DOIT S'AFFIRMER	15
1. Garantir la place du Parlement dans le processus de transposition	15
a. Assurer l'information du Parlement	15
b. La loi comme vecteur incontournable de transposition des directives dans le domaine législatif	16
2. La limitation des projets de loi portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne (DADDUE)	17

DEUXIÈME PARTIE : L'EUROPE EST UNE CHANCE POUR LA FRANCE : DES AVANCÉES EUROPÉENNES NOTABLES TRANSPOSÉES EN DROIT FRANÇAIS	19
I. DES AVANCÉES EN MATIÈRE ECONOMIQUE ET FINANCIÈRE AUXQUELLES LA FRANCE A ACTIVEMENT CONTRIBUÉ	19
A. UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES AU SEIN DES SOCIÉTÉS CÔTÉES : LA DIRECTIVE « WOMEN ON BOARDS »	19
1. L'égalité femmes-hommes au niveau européen : un solide corpus désormais complété par la directive dite « <i>Women on Boards</i> ».....	20
a. L'égalité femmes-hommes : une valeur fondatrice de l'Union européenne activement promue par la France.....	20
b. La directive (UE) n° 2022/2381 dite « <i>Women on boards</i> » : harmoniser les règles en matière de parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance des sociétés cotées européennes	21
2. La parité femmes-hommes au sein des sociétés commerciales : des mesures inscrites en droit français dès 2011	22
a. Les mesures compensatoires visant à promouvoir l'égalité ont nécessité une révision constitutionnelle pour être intégrées au droit français.....	22
b. La loi « Copé-Zimmermann » : des quotas par sexe dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes sociétés commerciales.....	23
c. La loi Sauvadet : l'instauration d'un seuil minimal d'hommes et de femmes aux postes de direction dans la fonction publique.....	23
d. La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.....	23
3. L'article 5 du projet de loi permet la transposition par ordonnance de la directive (UE) n° 2022/2381 : une habilitation précisée par le Sénat	24
a. Une transposition en droit français nécessitant des ajustements à la marge	24
b. Le Sénat a précisé l'habilitation à légiférer par ordonnance du Gouvernement	25
B. LA LUTTE CONTRE LES SUBVENTIONS ÉTRANGÈRES FAUSSANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR	26
1. Une démarche qui s'inscrit dans la volonté de l'UE, poussée par la France, de lutter contre la concurrence déloyale	26
2. Afin de favoriser les conditions d'une concurrence loyale, le règlement 2022/2560 vise à mieux lutter contre les subventions étrangères aux entreprises opérant sur le marché intérieur.....	27
3. L'article 8 du projet de loi permet à des fonctionnaires français d'apporter leur concours aux enquêtes prévues dans le cadre du règlement	28
II. DES TEXTES QUI FONT DATE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	28
A. LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGLEMENT DE 2023 RELATIF AUX BATTERIES ET AUX DECHETS DE BATTERIES : VERS L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET LA DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE AUTOMOBILE	28

1. Le devoir de diligence pour les opérateurs économiques mettant en service ou sur les marchés des batteries	29
a. Un devoir de diligence sur le modèle de la réglementation sectorielle sur les ressources minérales	29
b. L'article 10 du projet de loi détaille les sanctions et les modalités de contrôle permettant l'application du devoir de diligence	32
2. Les dispositions relatives aux batteries et déchets de batteries et à la filière de responsabilité élargie du producteur des batteries	33
a. Le règlement de 2023 introduit des obligations en matière de conception des batteries, de prévention et de gestion des déchets associés.....	33
b. De nouvelles obligations en matière de prévention et de gestion des déchets	34
c. Les ajustements nécessaires du droit national prévus par l'article 11 du projet de loi	34
B. LE MECANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES ET LES ÉCHANGES DE QUOTAS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFETS DE SERRE.....	36
1. La réforme du marché carbone européen et la création du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sont une avancée majeure pour l'Union européenne et la France.....	36
a. La réforme du système d'échange de quotas carbone doit permettre d'atteindre les objectifs climatiques ambitieux de l'Union européenne.....	36
b. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui doit encore évoluer, doit protéger la compétitivité des entreprises européennes.....	38
2. Le projet de loi prévoit diverses adaptations du droit national à la réforme du système d'échange de quotas d'émission et à l'introduction du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	43
ANNEXE N° 1 : Résumé des dispositions du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole	51

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet de loi a pour objet de transposer plusieurs directives et de mettre en cohérence le droit national avec plusieurs règlements européens. Il procède, par ailleurs, à des mises en conformité de dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne rendues nécessaires dans le cadre de mises en demeure ou à la suite de décisions contentieuses.

Six grands domaines sont concernés : mesures économiques et financières (protection des consommateurs, présence des femmes dans les sociétés cotées, transparence des services financiers et bancaires) ; transition écologique (batteries et déchets de batteries, importation de boue d'épuration sur le territoire, échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre) ; services répressifs et droit pénal (échange d'informations dans les affaires de terrorisme, mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, conditions de garde à vue) ; politique agricole (délégation de signature du préfet aux autorités régionales en matière de gestion des crédits de la politique agricole commune ; mise en œuvre du règlement relatif aux maladies animales transmissibles ; droit social et santé (transposition de la directive dite « Reach » relative à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ; équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants).

La Commission des affaires européennes s'est saisie de ce projet de loi afin de produire un rapport d'information portant observations. Le rapporteur a choisi de dresser dans un premier temps le bilan de la transposition des directives en droit français. La performance française est en constante progression depuis 2017, avec un déficit de transposition de 0,1 % en 2024, soit le plus faible taux jamais atteint. La France est également en tête des États membres pour le délai de transposition d'une directive, estimé en moyenne à 4,3 mois, soit le tiers de la moyenne européenne. Votre rapporteur identifie néanmoins différentes pistes pour continuer d'améliorer le processus de transposition des directives en droit français, notamment par une meilleure association du Parlement.

Dans un second temps, il a souhaité mettre l'accent sur quelques mesures qui viennent transposer en droit national des avancées européennes notables en matière économique et financière (lutte contre les subventions illégales, égalité femmes-hommes dans les sociétés cotées) et écologique (marché carbone et économie circulaire des batteries) et rappellent ainsi que l'Europe peut être une chance pour la France.

PREMIÈRE PARTIE : L'EXCELLENTE PERFORMANCE DE LA FRANCE EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE PAR UNE MEILLEURE ASSOCIATION DU PARLEMENT

I. LA PERFORMANCE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST EN NETTE PROGRESSION DEPUIS 2017

A. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST UNE OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE ET EUROPÉENNE

La transposition des directives est une obligation pour les États membres de l'Union européenne. Contrairement aux règlements, les directives ne sont pas directement applicables en droit national et doivent être transposées. Le texte de la directive fixe ainsi les objectifs à atteindre, tout en laissant chaque État déterminer les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cet objectif. Un délai de transposition doit néanmoins être respecté, la plupart du temps inférieur à deux ans.

Par exemple, dans le cadre du paquet *Fit for 55*⁽¹⁾, qui vise à atteindre l'objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport à leur niveau de 1990, la directive dite « RED III »⁽²⁾ fixe une cible de 42,5 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique européen. Ce texte ne précise toutefois pas le type d'énergie (solaire, photovoltaïque, éolien) à développer prioritairement, ni les modalités de leur déploiement. Chaque État membre, selon ses caractéristiques géographiques et énergétiques nationales, sera ainsi libre de déterminer les modalités d'application de la directive pour atteindre l'objectif de 42,5 %.

La bonne application des directives, qui passe par un suivi actif du processus de transposition dans chacun des États par les autorités nationales et européennes, est ainsi l'une des conditions d'effectivité du droit de l'Union européenne. Les États membres ont d'abord l'obligation de transposer les directives adoptées par les institutions européennes : cette obligation découle en France de l'article 88-1 de la Constitution, qui prévoit que « *La République participe aux communautés européennes et à l'Union européenne* ». En cas de manquement à cette obligation, plusieurs leviers visent à garantir l'effectivité du droit de l'Union :

(1) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social et au Comité des régions, « Ajustement à l'objectif 55 : atteindre l'objectif climatique de l'Union européenne à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », COM (2021)550 final*

(2) *Directive (UE) 2023/2413 du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil*

– **l’application directe d’une directive non transposée.** Une directive non transposée à l’issue du délai de transposition, dont les dispositions sont claires, précises et inconditionnelles, est directement applicable en droit français, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l’Union européenne ⁽¹⁾ et du Conseil d’État français ⁽²⁾. Ainsi, une directive non transposée après l’expiration du délai de transposition est invocable par une personne physique ou morale à l’encontre d’un acte administratif réglementaire, comme individuel. Toutefois, un particulier ne peut invoquer le texte à l’encontre d’un autre particulier si la directive n’a pas été transposée. Il n’y a ainsi pas d’effet direct horizontal en cas d’absence de transposition ⁽³⁾ ;

– **le recours en manquement contre l’État fautif.** Un État membre peut manquer à l’obligation de transposition de trois manières : en ne notifiant pas à la Commission européenne les mesures prises pour transposer, en ne transposant pas dans les délais requis ou en ne transposant pas d’une manière adéquate. Aux termes des articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), la Commission européenne peut déclencher un recours en manquement à l’encontre d’un État membre ne se conformant pas à ses obligations, pouvant aller jusqu’à une condamnation par la Cour de justice de l’Union européenne et, au cas où l’État ne se conformerait pas à ce premier arrêt en manquement, au prononcé de sanctions financières à son encontre. En cas d’absence de notification des mesures de transposition, la Cour peut, sur proposition de la Commission, infliger des sanctions financières à l’État membre concerné, dès le prononcé de l’arrêt en manquement ⁽⁴⁾ ;

– **l’engagement de la responsabilité de l’État.** L’État peut voir sa responsabilité engagée vis-à-vis de ses nationaux pour non-transposition d’une directive européenne ⁽⁵⁾.

B. LA FRANCE EST AU SOMMET DU PALMARÈS EUROPÉEN EN MATIÈRE DE RESPECT DES OBLIGATIONS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

Le Conseil européen a fixé en 2007 un objectif de déficit de transposition de 1 %, soit l’écart entre le nombre de directives adoptées par l’Union européenne et le nombre de directives transposées par les États membres. Depuis 2011, la Commission propose de fixer un objectif plus ambitieux à 0,5 %.

(1) CJCE, C-41/74 *Yvonne van Duyn/home Office*.

(2) Conseil d’État, 30 octobre 2009, n°298348, *Mme Perreux*.

(3) CJCE, C-152/84, *M. H. Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*.

(4) Article 260§3 du TFUE

(5) CJCE, C-6/90 et C-9/90, *Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres contre République italienne*

Le contrôle par la Commission européenne des obligations de transposition des directives ⁽¹⁾

Les États membres peuvent manquer à leurs obligations concernant la transposition de trois manières : en ne notifiant pas à la Commission européenne les mesures prises pour transposer ; en ne transposant pas dans les délais requis ; en ne transposant pas de manière adéquate.

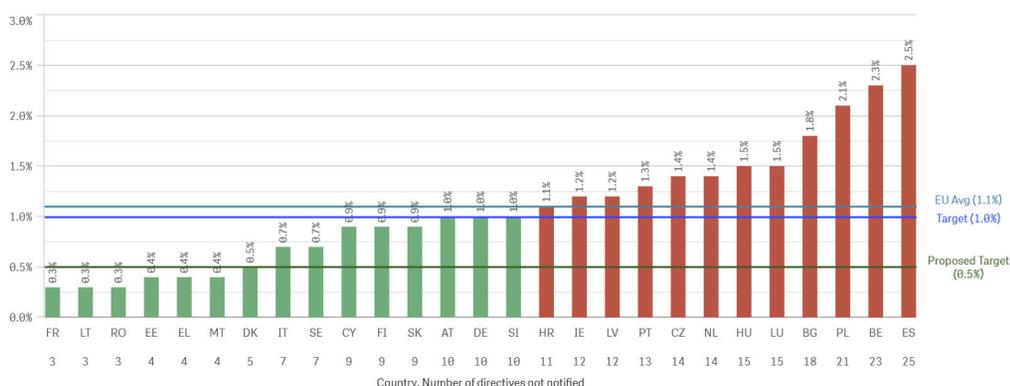
Au terme du délai de transposition d'une directive, la Commission européenne examine ainsi sa transposition par l'ensemble des États membres. Lorsque l'un d'entre eux n'a pas notifié une transposition complète, il se voit adressé une lettre de mise en demeure. Cette procédure est lancée de manière automatique par le Secrétariat général de la Commission européenne. La transposition ne sera regardée comme achevée par la Commission européenne et par la Cour de justice que lorsque la totalité des exigences de la directive aura été reprise en droit interne.

En revanche, lorsque l'État membre a notifié une transposition complète, les services de la Commission peuvent engager leur contrôle. Celui-ci est divisé en deux phases : d'abord un **contrôle de l'exhaustivité** de la transposition (sur une durée d'environ 6 mois) puis un contrôle de **la conformité** de la transposition (d'une durée indicative de 24 mois).

En janvier 2024, la France fait l'objet de 16 procédures pour défaut de notification de mesures nationales d'exécution assurant la transposition des directives et 9 sur une absence de conformité à des directives.

En 2022, la France a largement atteint ces deux objectifs, avec un déficit de transposition de 0,3 % sur l'année, soit trois directives, alors que la moyenne européenne se situe à 1,1 %. Avec la Lituanie et la Roumanie, **la France est ainsi l'État de l'Union européenne le plus respectueux de son obligation de transposition des directives**. 15 États membres respectent l'objectif de 1 % de déficit de transposition en 2022, soit 5 de plus qu'en 2021.

POURCENTAGE DE DIRECTIVES NON NOTIFIÉES PAR PAYS EN 2022

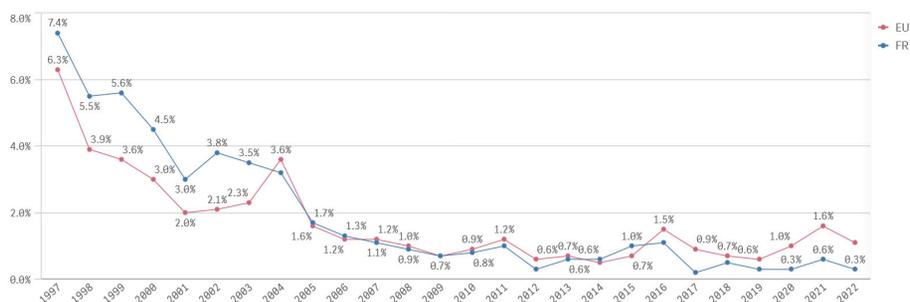


Source : Commission européenne

(1) Rapport d'information n°4095 de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les méthodes de transposition des directives

Ce résultat est en nette progression depuis 2017 : alors qu'en 2016, le déficit de transposition français était encore de 1,1 %, ce chiffre est tombé à 0,2 % dès 2017 et n'a jamais dépassé 0,5 % depuis. La France affichera lors du prochain tableau d'affichage du Marché intérieur qui sera publié au premier trimestre 2024 un déficit de 0,1 %. Ce déficit est le meilleur résultat jamais obtenu par les autorités françaises en matière de transposition des directives. **Il place la France à la première place des États membres.**

ÉVOLUTION DU DÉFICIT ANNUEL DE TRANSPOSITION EN FRANCE COMPARÉ À LA MOYENNE EUROPÉENNE DEPUIS 1997



Source : Commission européenne

Note : la courbe du déficit de la France figure en bleu, et la moyenne européenne en rouge.

De même, la France se classe en 2022 en tête des États membres en matière de délai de transposition des directives, avec un délai moyen de **4,3 mois**, tandis que la moyenne européenne se situe à 12,6 mois. Là encore, le délai de transposition français est en constante progression depuis 2017.

II. LE PROCESSUS FRANÇAIS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES EST NÉANMOINS ENCORE PERFECTIBLE

A. MALGRÉ DES PROGRÈS IMPORTANTS DEPUIS 2017, LE GOUVERNEMENT PEUT PARFAIRE LE PROCESSUS DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

1. La poursuite des efforts en matière de lutte contre les sur-transpositions

Le Conseil d'État définit la sur-transposition comme « *la création de normes de droit interne excédant les obligations résultant d'une directive* »⁽¹⁾. La sur-transposition peut prendre trois formes distinctes :

– imposer des obligations allant au-delà de ce que requiert le droit de l'Union ;

(1) Point 5 de l'avis consultatif du Conseil d'État sur le projet de loi relatif à la suppression des sur-transpositions des directives européennes en droit français

- étendre leur champ d'application ;
- ne pas mettre en œuvre une possibilité de dérogation ou d'exclusion qu'il prévoit.

Toute sur-transposition n'est pas nuisible en elle-même. Elle peut résulter d'un choix assumé par le Gouvernement ou le Parlement de ne pas s'aligner sur le standard européen minimal eu égard aux priorités nationales dans certains domaines ⁽¹⁾. La sur-transposition peut cependant induire un excès de normes pénalisant pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat et l'efficacité des procédures administratives et des services publics ⁽²⁾.

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact prévoit à son point 3 l'interdiction par principe de toute sur-transposition, sauf dérogation. La circulaire prévoit également la création d'une mission d'inspection, chargée d'un travail d'inventaire. La mission a identifié, sur les 1 400 textes entrant dans son champ relatif au marché intérieur, 137 directives faisant l'objet d'au moins une mesure de sur-transposition. Parmi les 137 directives, il s'est avéré après analyse approfondie, que 40 mesures de niveau législatif ne constituaient pas une sur-transposition ou ne le seraient plus au regard de directives en cours d'adoption ou de transposition, par exemple en matière de déchets.

À l'issue de cette analyse, le Gouvernement a présenté un projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, adopté en première lecture par le Sénat mais qui n'a pas prospéré. Néanmoins, les mesures de suppression des cas de sur-transposition ont été portées par différentes lois, par exemple la loi « PACTE » de 2019 ⁽³⁾, la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé de 2019 ⁽⁴⁾, la loi d'orientation des mobilités de 2019 ⁽⁵⁾ ou la loi dite « ASAP » de 2020 ⁽⁶⁾. Au niveau réglementaire, les travaux de suppression des sur-transposition ont été menés par les ministères, au cas par cas.

Au niveau européen, la Commission a mis en place une *task force* chargée du respect des règles du marché unique (« *Single Market Enforcement Task Force* », SMET), composée des États membres et de la Commission. La SMET, désormais établie, a pour missions d'évaluer régulièrement la situation en matière de respect, dans le droit national, des règles du marché unique, d'examiner les obstacles les plus pressants, de lutter contre toute surréglementation injustifiée

(1) Rapport d'information n°4095 de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les méthodes de transposition des directives

(2) Exposé des motifs du projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, n°1389

(3) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « PACTE »

(4) Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé

(5) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

(6) Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

et d'examiner les questions horizontales relatives à l'application des dispositions et de suivre la mise en œuvre de ce plan d'action.

Cet effort de lutte contre les sur-transpositions inutiles doit se poursuivre et c'est le sens des orientations du Gouvernement. Toute mesure de sur-transposition doit en effet faire l'objet d'une validation par le cabinet du Premier ministre.

2. L'identification de l'équipe de transposition dès le stade des négociations

Dans son étude « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer » publiée en 2015, le Conseil d'État recommandait de désigner au sein des ministères compétents les services voire les personnes responsables de la transposition dès le stade de la négociation. Le cloisonnement entre l'équipe de négociation et de transposition est une source de faible anticipation et de mauvaise transposition.

Selon le rapport de la commission des affaires européennes de 2021 sur les méthodes de transposition des directives, deux modèles coexistent au sein des administrations centrales :

– le premier passe par la mise en place d'une sous-direction spécifiquement dédiée à la négociation et à la transposition, par exemple au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

– le second modèle, le plus répandu dans l'administration française, consiste à donner ces compétences à différentes directions techniques qui ont pour charge de négocier et de transposer, avec l'appui de la direction des affaires techniques. Il en ressort une distinction marquée entre les équipes de négociation et de transposition.

Le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) a établi un guide des bonnes pratiques concernant la transposition des directives. Ce guide suggère la mise en place d'une équipe projet au sein du ministère concerné dès la publication de la directive afin d'en évaluer l'impact, y compris du point de vue de la transposition. Ce guide de bonnes pratiques n'est pour autant que peu suivi d'effets concrets au sein des ministères.

Neuf ans après le rapport du Conseil d'État, votre rapporteur relève l'importance de désigner dès l'étape des négociations des textes européens une équipe d'agents publics chargée de la transposition, qui doit être associée à l'ensemble du processus.

B. LE CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES MESURES DE TRANSPOSITION DOIT S’AFFIRMER

1. Garantir la place du Parlement dans le processus de transposition

Le renforcement de la place du Parlement dans le processus de transposition passe par la mobilisation de deux vecteurs principaux.

a. Assurer l’information du Parlement

En France, l’article 88-4 de la Constitution prévoit, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l’institution à l’Assemblée nationale et au Sénat d’une commission chargée des affaires européennes, dont le rôle est de contrôler l’action européenne du gouvernement.

L’information de ces commissions est assurée par la communication de l’ensemble des projets d’actes de l’Union ⁽¹⁾ ainsi que par l’envoi au Parlement de fiches d’impact simplifiées. Ces fiches constituent une sorte d’analyse d’impact et contiennent un tableau de concordance entre les exigences européennes et les dispositions nationales.

La fiche d’impact simplifiée 1 (FIS 1) doit être produite dans les trois semaines suivant la publication d’une proposition de directive. Cette fiche « *dresse la liste des textes de droit interne dont l’élaboration ou la modification seront nécessaires en cas d’adoption de la directive ou de la décision cadre. Elle indique quelles sont les difficultés de transposition déjà identifiées* ».

La fiche d’impact simplifiée 2 (FIS 2) doit déboucher, dans les trois mois suivant une proposition de directive, sur la mise en place d’un tableau de concordance entre l’acte en cours de négociation et les dispositions de droit qu’il sera nécessaire de modifier. Elle doit également permettre de mesurer les impacts techniques, budgétaires et administratifs de la directive en cours de négociation.

Dans son étude de 2015 ⁽²⁾, le Conseil d’État relève que les FIS 1 interviennent trop tôt et sont peu précises quant aux enjeux de la transposition. Le Conseil notait également que les FIS 2 ne sont la plupart du temps pas produites, car elles interviennent trop tôt dans la négociation, à un moment où le texte n’est pas suffisamment stabilisé. **Ainsi, entre 2017 et 2022, alors que 160 FIS 1 ont été transmises à l’Assemblée nationale et au Sénat, seulement 11 FIS 2 leur ont été communiquées.**

(1) 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 et circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen

(2) Conseil d’État, étude, « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer », 2015

L'information du Parlement reste donc limitée à une fiche d'impact lacunaire produite au moment de la publication de la proposition de directive (FIS 1) qui n'est jamais actualisée ⁽¹⁾.

b. La loi comme vecteur incontournable de transposition des directives dans le domaine législatif

La loi doit être l'instrument privilégié de transposition des directives dans le domaine législatif.

Pour la période 2002-2018, la répartition entre les différents véhicules juridiques utilisés par la France pour transposer des directives européennes s'articule ainsi :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
lois	19	21	30	42	29	25	33	21	40
ordonnances	1	1	20	10	2	15	6	8	10
décrets	56	76	49	88	75	60	63	78	77
arrêtés	98	170	138	82	148	159	101	167	206
Total général	174	268	237	222	254	259	203	274	333
% lois	10,92	7,84	12,66	18,92	11,42	9,65	16,26	7,66	12,01

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
lois	50	12	28	32	33	28	4	13	460
ordonnances	19	7	3	5	13	23	9	2	154
décrets	87	40	66	41	62	68	45	22	1053
arrêtés	95	70	57	42	75	86	59	38	1791
Total général	251	129	154	120	183	205	117	75	3458
% lois	19,92	9,3	18,18	26,67	18,03	13,7	3,42	17,3	13,76

Sources : Secrétariat général des affaires européennes

Si la loi n'a pas vocation à intervenir pour la transposition de mesures relevant du domaine du règlement, sa place dans la transposition des directives européennes est relativement limitée, notamment **du fait de la place des ordonnances dans le processus de transposition.**

Parmi les dispositions des directives entrant dans le domaine législatif, **35 % ont ainsi été transposées par ordonnances depuis 1997.** Par ailleurs, même lorsque la transposition des directives passe par un projet de loi, l'initiative est la plupart du temps gouvernementale, avec un exposé des motifs indiquant le peu de place laissée au Parlement dans ce processus ⁽²⁾. L'article 3 du présent projet de loi

(1) Rapport d'information n°4095 de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur les méthodes de transposition des directives

(2) Projet de loi (n° 949) relatif à l'application de certains traités internationaux, 1964 : « Le Parlement ayant déjà admis toutes les conséquences du traité instituant la Communauté économique européenne et notamment toutes les mesures de droit interne que la mise en œuvre de ce traité nécessitera, il ne paraît pas

prévoit par exemple l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation de la loi visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs ⁽¹⁾.

En matière de transposition, votre rapporteur souligne l'importance de limiter le recours aux ordonnances aux seules dispositions présentant un aspect particulièrement technique, ou nécessitant une transposition très rapide.

**Les vecteurs de transposition
des mesures de transposition législatives et réglementaires depuis 1997**

Depuis 1997 jusqu'à janvier 2024, 4 106 mesures de transposition législatives et réglementaires ont été adoptées en France, dont 11 % de mesures portées par la loi ; 6 % par ordonnances ; 30 % par décrets ; 53 % par arrêté.

2. La limitation des projets de loi portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne (DADDUE)

Lorsque le Gouvernement fait le choix de passer par la loi pour la transposition d'une directive, le vecteur le plus employé est la loi « portant diverses adaptations au droit de l'Union européenne » (DADDUE). Depuis le début des années 2000, onze lois « DADDUE » ont été adoptées afin de transposer une quarantaine de directives.

L'emploi de cet outil présente l'avantage d'indiquer clairement l'objectif de transposition de la loi, et permet par ailleurs un examen rapide par le Parlement. Ce choix s'explique notamment par le fait que la plupart des dispositions ont une portée essentiellement technique, avec une marge d'appréciation nationale relativement faible dans la transposition.

Les lois « DADDUE » recouvrent toutefois des domaines éclectiques, sans cohérence entre les différentes dispositions. Ces lois « fourre-tout » transposent en effet plusieurs textes européens, sans lien thématique entre eux : le projet de loi actuel vise ainsi à l'adaptation en droit français d'une quinzaine de directives et de règlements.

nécessaire qu'il étudie en détail chacune des mesures d'application ainsi prises. En matière de droit d'établissement et de prestations de services, les obligations de la France sont déjà déterminées par deux programmes généraux et un échéancier de libération très précis, que le Parlement ne saurait remettre en cause sans méconnaître nos engagements internationaux. »

(1) Loi n°2023-451 du 9 juin 2023

Votre rapporteur relève que le débat au Parlement serait à la fois plus utile et plus structuré si un projet de loi *ad hoc* était déposé en vue de la transposition d'un seul texte européen. Le recours à un projet de loi dédié a été seulement utilisé à 7 reprises depuis 1994, tandis que la dernière loi de ce type date de 2014 ⁽¹⁾. Cet outil permettrait également d'assurer une visibilité nationale à une directive identifiée comme ayant un fort enjeu politique et **permettrait *in fine* de rapprocher l'Europe des citoyens.**

(1) Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

SOMMAIRE

Pages

SOMMAIRE

Pages

DEUXIÈME PARTIE : L'EUROPE EST UNE CHANCE POUR LA FRANCE : DES AVANCÉES EUROPÉENNES NOTABLES TRANSPOSÉES EN DROIT FRANÇAIS

I. DES AVANCÉES EN MATIÈRE ECONOMIQUE ET FINANCIÈRE AUXQUELLES LA FRANCE A ACTIVEMENT CONTRIBUÉ

A. UN MEILLEUR EQUILIBRE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES AU SEIN DES SOCIÉTÉS CÔTÉES : LA DIRECTIVE « *WOMEN ON BOARDS* »

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois, les mesures nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2381 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées.

Pour mémoire, la Commission européenne avait présenté sa proposition pour la première fois en 2012 et le Parlement avait adopté sa position de négociation en 2013. Le dossier était néanmoins resté bloqué au Conseil pendant près de 10 ans, jusqu'à ce que les ministres de l'emploi et des affaires sociales parviennent à un accord en mars 2022 sous la présidence française du Conseil. Les négociateurs du Parlement et du Conseil sont ensuite parvenus à un accord en juin 2022.

La directive vise à mettre en place d'ici juin 2026 des procédures de recrutement transparentes au sein des entreprises cotées, afin qu'au moins 40 % des

postes d'administrateurs non exécutifs ou 33 % de tous les postes d'administrateurs soient occupés par le sexe sous-représenté d'ici juillet 2026.

Des objectifs relatifs à la parité femmes-hommes dans les sociétés cotées et l'administration ont en réalité déjà été inscrits en droit français dès 2011. La transposition de la directive n'appelle donc pas de modification majeure de notre législation.

1. L'égalité femmes-hommes au niveau européen : un solide corpus désormais complété par la directive dite « Women on Boards »

a. L'égalité femmes-hommes : une valeur fondatrice de l'Union européenne activement promue par la France

L'égalité entre les hommes et les femmes est un des principes fondateurs de l'Union européenne, affirmé dès 1957. L'article 2 du Traité de l'Union européenne rappelle que *« l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes »*. L'article 3 prévoit quant à lui que *« l'Union combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant »*.

Pour assurer concrètement une pleine égalité entre les hommes et les femmes dans la vie professionnelle, l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise les actions positives en permettant aux États membres de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle. L'article 23 de la **Charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne dispose également que l'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines et que le principe de l'égalité ne saurait empêcher le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.

La stratégie de la Commission européenne en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes pour la période 2020-2025 vise en priorité l'élimination des violences à caractère sexistes, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en particulier en termes d'écart de rémunération et de retraite, ainsi qu'une répartition plus équilibrée des responsabilités familiales. Pour atteindre ces objectifs, la Commission prévoit une approche double, consistant en des mesures ciblées combinées à une prise en compte de la dimension homme-femme dans toutes les politiques publiques européennes.

La France participe activement à la promotion de l'égalité femmes-hommes au niveau européen. Récemment, elle a soutenu l'adhésion le 1^{er} juin 2023 de l'Union européenne à la Convention du Conseil de l'Europe, dite Convention d'Istanbul, contre les violences à l'égard des femmes et les violences domestiques, premier instrument international juridiquement contraignant dédié à la prévention et la lutte contre la violence à l'encontre des femmes.

b. La directive (UE) n° 2022/2381 dite « Women on boards » : harmoniser les règles en matière de parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance des sociétés cotées européennes

Au sein de l'Union européenne, la réalisation de l'égalité professionnelle demeure un objectif non atteint et nécessite la mise en place de mesures renforcées. Selon les données Eurostat pour l'année 2021, l'écart salarial entre les femmes et les hommes s'élève à 12,7 %, atteignant 20,5 % en Estonie. Le Luxembourg se distingue en tant que premier européen où les femmes bénéficient de salaires supérieurs de 0,2 % à ceux des hommes. La France, pour sa part, se positionne au-dessus de la moyenne européenne avec un écart de rémunération de 15,4 %. En outre, à cette date, les femmes représentaient seulement 30 % des membres des conseils d'administration des entreprises européennes. Les fortes disparités entre États membres s'expliquent notamment par l'hétérogénéité des législations nationales en matière d'égalité professionnelle. En effet, seuls neuf pays, dont la France, ont introduit un système de quotas afin de favoriser la présence de femmes dans les conseils d'administration des entreprises. À titre d'exemple, en 2021, les femmes représentent environ 40 % des membres des conseils d'administrations en France contre 8,5 % à Chypre ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, **la directive (UE) n° 2022/2381, dite « Women on Boards », a été adoptée le 23 novembre 2022 afin de garantir la parité des genres au sein des conseils d'administration des entreprises cotées européennes, en harmonisant les règles nationales.** En effet, l'article 1^{er} de la directive pose l'objectif suivant : « *une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées en établissant des mesures efficaces tendant à accélérer les progrès accomplis sur la voie de l'équilibre entre les femmes et les hommes, tout en accordant aux sociétés cotées suffisamment de temps pour procéder aux aménagements nécessaires à cet effet* ».

La directive fixe pour 2026 **un objectif précis de postes d'administrateurs attribués au sexe sous-représenté, associé à la mise en place de pénalités dissuasives en cas de non-conformité.** En effet, d'ici le 30 juin 2026, au moins 40 % des postes d'administrateurs non exécutifs ou 33 % de tous les postes de direction devront être occupés par des personnes du sexe sous-représenté.

(1) Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Kirsch, A., *Women on boards policies in Member States and the effects on corporate governance*, Parlement européen, 2021.

Les sociétés cotées en Bourse devront également fournir chaque année des informations aux autorités compétentes sur la représentation des sexes au sein de leur conseil d'administration. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les sociétés devront les informer de la façon dont elles comptent y remédier. Ces renseignements seront publiés sur le site internet des entreprises, de manière à ce qu'ils soient facilement consultables.

En outre, les États membres, qui disposent de deux ans pour transposer la directive en droit national, sont tenus de prévoir des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées pour les sociétés qui ne parviennent pas à respecter le suivi de procédures de sélection ouvertes et transparentes. Plusieurs exemples de pénalités sont inclus dans la directive, tels que des amendes ou l'annulation de recrutements.

Enfin, les PME de moins de 250 employés sont exclus du champ d'application de la directive.

2. La parité femmes-hommes au sein des sociétés commerciales : des mesures inscrites en droit français dès 2011

a. Les mesures compensatoires visant à promouvoir l'égalité ont nécessité une révision constitutionnelle pour être intégrées au droit français

En droit français, les mesures dites positives ou compensatoires visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes ont nécessité une révision constitutionnelle.

Les dispositions du projet de loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes ont en effet été jugées contraires à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen par le Conseil constitutionnel. Ce projet de loi, venu renforcer les dispositions de la loi du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, visait la suppression des écarts de rémunération, une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle et un accès accru des femmes aux instances délibératives et professionnelles. L'article 22 du projet de loi prévoyait une proportion maximale de 80 % d'administrateurs du même sexe dans ces organes, ce qui revenait à instaurer un quota de 20 % pour les membres du sexe sous-représenté.

Une révision de la Constitution a donc été nécessaire pour permettre l'introduction de quotas au sein des conseils d'administration des sociétés commerciales. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution permet à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales ⁽¹⁾.

(1) *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».*

b. La loi « Copé-Zimmermann » : des quotas par sexe dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes sociétés commerciales

La révision constitutionnelle de 2008 a permis l'adoption de la loi « Copé-Zimmermann » du 21 janvier 2011 qui a fixé un objectif de 20 % d'administrateurs du sexe sous-représenté en 2014 et 40 % d'ici 2017 dans les conseils d'administration et de surveillance des grandes sociétés commerciales (sociétés anonymes et sociétés en commandite par actions).

La loi « Copé-Zimmermann » prévoit également un **double dispositif de sanctions** en cas de non-respect du quota de 40 % de personnes du sexe sous-représenté. En premier lieu, toute nomination d'un administrateur intervenue en violation du quota de 40 % et qui n'a pas pour effet de remédier à l'irrégularité de la composition du conseil est déclarée nulle. En second lieu, la rémunération des membres du conseil d'administration dont la composition est irrégulière est temporairement suspendue, jusqu'à ce qu'elle devienne régulière.

La loi « Copé-Zimmermann » a permis le passage de **13 % à 46 % entre 2010 et 2021 de la proportion de femmes** dans les conseils d'administration et de surveillance des sociétés des bourses françaises (SBF 120). Ces résultats sont néanmoins à nuancer car d'une part, certaines sociétés cotées du CAC 40 ne sont pas soumises au quota de 40 %, étant domiciliées dans des pays étrangers, et d'autre part, la féminisation des plus hautes instances de gouvernance du CAC 40 est encore faible. Les femmes occupent seulement 3,75 % des 80 postes de président et/ou de directeur général des entreprises du CAC 40 en 2022.

c. La loi Sauvadet : l'instauration d'un seuil minimal d'hommes et de femmes aux postes de direction dans la fonction publique.

La loi Sauvadet du 12 mars 2012 a imposé un **taux de 40 % de femmes pour les « primo-nominations »** dans les trois versants de la fonction publique. La loi n° 2023-623 du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique a **porté le taux des primo-nominations à 50 %** de manière progressive jusqu'en 2028. Ce texte instaure également un index de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes dans la fonction publique.

d. La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle

La loi du 24 décembre 2021 a introduit de nouvelles obligations pour les entreprises. Les **entreprises de plus de 1 000 salariés doivent publier chaque année sur leur site internet les écarts éventuels de représentation** entre les femmes et les hommes parmi leurs cadres dirigeants et les membres de leurs instances dirigeantes.

La **loi impose par ailleurs des quotas** de 30 % de femmes cadres-dirigeantes et de 30 % de femmes membres des instances dirigeantes en 2027, puis d'atteindre des quotas de 40 % en 2030.

Les entreprises auront deux ans, à partir de 2027 puis de 2030, pour se mettre en conformité avec ces quotas, sous peine de pénalité financière (1% de la masse salariale au maximum). Les écarts de représentation entre les femmes et les hommes seront publiés sur le site du ministère du Travail, dans les deux ans suivant la publication de la loi.

La loi dite « Copé-Zimmermann » du 27 janvier 2011, qui oblige les grandes entreprises à nommer au moins 40 % de femmes au sein de leur conseil d'administration et de surveillance, est étendue aux sociétés d'assurances mutuelles régies par le code des assurances.

Enfin, **la loi améliore la transparence sur l'index de l'égalité femmes-hommes en entreprise, créé par la loi du 5 septembre 2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel pour combattre les inégalités salariales. À partir des indicateurs de 2022, les entreprises doivent rendre publics non seulement l'ensemble des indicateurs composant la note finale de l'index, mais également les mesures de correction et les objectifs de progression qu'elles se fixent.

3. L'article 5 du projet de loi permet la transposition par ordonnance de la directive (UE) n° 2022/2381 : une habilitation précisée par le Sénat

a. Une transposition en droit français nécessitant des ajustements à la marge

Les dispositions qui appellent des observations particulières en termes de transposition concernent les articles 2, 3, 5 et 9.

Selon l'article 2 de la directive, **seules les sociétés cotées sont concernées**. Or, en droit français, l'objectif de parité au sein des conseils d'administration et de surveillance concerne les sociétés cotées et les sociétés non cotées (Société anonyme ou société en commandite par actions) d'au moins 250 salariés permanents et avec chiffre d'affaires d'au moins 50 millions d'euros.

L'article 3 offre **une définition du terme « administrateur » qui diffère du droit français** : « *un membre d'un conseil, y compris un membre qui est un représentant des travailleurs* ». En droit des sociétés les représentants de salariés ne sont pas pris en compte dans la répartition par sexe des administrateurs. La définition européenne renvoie davantage à la notion de mandataire social.

L'article 5 de la directive impose aux sociétés des États membres de répondre, au plus tard au 30 juin 2026, à l'un ou l'autre de ces deux objectifs chiffrés : **au moins 40 % des postes d'administrateurs non exécutifs** pour les membres du sexe sous-représenté ; **au moins 33 % de tous les postes d'administrateurs**, tant exécutifs que non exécutifs. Si le quota de 40 % prévu par

la loi « Copé-Zimmerman » semble, a priori, largement respecté par les sociétés du SBF 120 (avec une proportion de femmes de plus de 46 %), ce n'est plus forcément le cas au sens de l'article 3 dans la mesure où les représentants de salariés devront être comptabilisés parmi les administrateurs.

L'article 9 de la directive précise que ses dispositions sont des **exigences minimales**. En effet, « les États membres peuvent introduire ou maintenir des dispositions plus favorables que celles prévues dans la présente directive pour garantir une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les sociétés cotées établies sur leur territoire national. ».

b. Le Sénat a précisé l'habilitation à légiférer par ordonnance du Gouvernement

Le Sénat a estimé nécessaire de préciser le cadre de transposition de la directive afin de **sanctuariser le droit existant et garantit une application uniforme des dispositions de la directive**.

La directive prévoit des objectifs de parité alternatifs dont l'un d'eux (celui du quota de 33 % d'administrateurs exécutifs ou non exécutifs) est moins-disant que **le quota français d'au moins 40 % de membres du sexe sous-représenté au sein des conseils de surveillance et d'administration**. Le Sénat a amendé le projet de loi initial. Afin de s'assurer que la transposition ne revienne pas sur le droit national existant.

Par ailleurs, le Sénat a souhaité étendre l'objectif de parité des entreprises privées à **l'ensemble des entreprises publiques non encore assujetties**.

Si les administrateurs représentant les salariés peuvent être désignés selon quatre modalités alternatives, deux de ces dispositifs ne sont actuellement pas paritaires. Or, le Sénat a estimé qu'il était nécessaire de **faire cesser cette différence**.

L'article 10 de la directive prévoit la désignation par les États membres d'une autorité compétente pour veiller au respect du principe de parité au sein de sociétés concernées. Le Sénat a souhaité s'assurer que cette autorité serait bien dotée **des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions**.

Enfin, la directive (UE) 2022/2381 offre la possibilité de prévoir de nouvelles sanctions en cas de non-respect de l'objectif de parité femmes-hommes au sein des organes de gouvernance des sociétés cotées. Or le droit français prévoit déjà **un triple dispositif de sanctions** (nullité de la nomination de l'administrateur en violation du quota de 40 %, nullité de la décision du conseil dans lequel a participé l'administrateur irrégulièrement désigné et suspension de la rémunération des administrateurs en cas de non-respect du quota paritaire). Le Sénat a estimé **ces sanctions suffisantes et qu'il était inutile d'en créer de nouvelles**, notamment sur le volet financier.

B. LA LUTTE CONTRE LES SUBVENTIONS ÉTRANGÈRES FAUSSANT LE MARCHÉ INTÉRIEUR

1. Une démarche qui s'inscrit dans la volonté de l'UE, poussée par la France, de lutter contre la concurrence déloyale

La France appelle de longue date à **instaurer des termes de l'échange plus justes en matière commerciale avec nos partenaires extra-européens**. Emmanuel Macron ne disait rien d'autre dans son discours de la Sorbonne de 2017 lorsqu'il estimait que « *nous [Européens] avons besoin d'une réciprocité en créant un procureur commercial européen, chargé de vérifier le respect des règles, par nos concurrents, et de sanctionner sans délais toute pratique déloyale.* »⁽¹⁾.

Au-delà des échanges, il s'agit également d'**assurer une égale ouverture des marchés de l'Union et de ceux de ses partenaires commerciaux**. La France a ainsi longtemps défendu l'instauration de l'instrument relatif aux marchés publics internationaux (IMPI), qui a finalement abouti sous la présidence française de l'Union européenne (PFUE) de 2022. Porté par la France depuis dix ans, cet instrument⁽²⁾ oblige désormais, s'il apparaît qu'un État tiers a mis en place des restrictions sérieuses et récurrentes à l'accès des entreprises européennes à ses contrats de la commande publique, les acheteurs et autorités concédantes européens à eux-mêmes appliquer des mesures qui limitent l'accès des entreprises issues du pays concerné aux marchés publics et aux concessions de l'Union.

Enfin, il s'agit de faire en sorte **que les entreprises subventionnées par des pays tiers qui opèrent au sein du marché unique concurrencent nos entreprises de façon équitable**.

Cette vision des échanges portée par la France a été reprise par l'Union européenne, comme le prouve l'IMPI. Le réexamen⁽³⁾ de la stratégie commerciale de l'Union en 2021 en atteste également. Dans cette communication pour une « *politique commerciale ouverte, durable et ferme* » il est ainsi question de « **lutter contre les pratiques déloyales** », « *d'améliorer l'accès réciproque des opérateurs de l'UE aux marchés publics* » ou encore de « **garantir des conditions de concurrence équitables** ». Outre l'IMPI, cette nouvelle orientation s'est traduite concrètement par la création d'un poste de **procureur commercial**, occupé par le français Denis Redonnet, ou l'adoption du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement

(1) Discours du Président de la République à la Sorbonne le 26 septembre 2017, Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.

(2) Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux — IMPI).

(3) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme.

européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur dont il est question ici.

Le rapporteur souscrit pleinement à cette nouvelle vision et à ces initiatives.

2. Afin de favoriser les conditions d'une concurrence loyale, le règlement 2022/2560 vise à mieux lutter contre les subventions étrangères aux entreprises opérant sur le marché intérieur

La recherche d'une juste concurrence a toujours été au cœur du projet européen. Avec la mise en place du marché unique, l'Union européenne a ainsi développé une politique de concurrence basée sur trois axes principaux : la lutte contre les abus de position dominante, la lutte contre les ententes et, surtout, **l'interdiction des aides d'État**.

Si l'Union dispose donc d'outils pour s'assurer que les aides d'un État membre à une entreprise ne permettent pas à cette entreprise de concurrencer de façon inéquitable les entreprises des autres États membres sur le marché intérieur, elle ne disposait toutefois d'aucun instrument pour empêcher que les subventions des États tiers à des entreprises opérant sur le marché intérieur ne concurrencent indûment ces mêmes entreprises. Face à ce constat, l'Union a adopté le règlement précité qui habilite notamment la Commission à enquêter sur des contributions financières octroyées par des autorités de pays tiers à des entreprises exerçant leur activité dans l'Union. Dans le détail, la Commission peut s'appuyer sur deux types d'outils : **deux outils de notification** et un **outil général d'enquête**.

Les **outils de notification** prennent la forme d'obligation :

- Une obligation de notification *ex ante* pour les **concentrations** faisant intervenir une contribution financière de pouvoirs publics d'un pays non membre de l'UE lorsque i) l'entreprise acquise, au moins une des parties à la fusion ou l'entreprise commune génère un chiffre d'affaires dans l'Union d'au moins 500 millions d'euros et ii) la contribution financière étrangère est d'au moins à 50 millions d'euros ;
- Une obligation de notification *ex ante* pour les **procédures de passation de marchés publics** lorsque i) la valeur du marché est d'au moins 250 millions d'euros et ii) l'offre comprend une contribution financière étrangère d'au moins 4 millions d'euros par pays non membre de l'Union.

Pour **toutes les autres situations de marché**, la Commission peut ouvrir des **enquêtes de sa propre initiative** (*ex-officio*), pour lesquelles elle peut s'appuyer sur les États membres. L'article 8 du projet de loi vise à permettre concrètement les modalités de ce soutien.

3. L'article 8 du projet de loi permet à des fonctionnaires français d'apporter leur concours aux enquêtes prévues dans le cadre du règlement

L'article 8 du projet de loi modifie le code du commerce pour y instaurer un article L. 450-13 au titre V du livre IV ainsi rédigé : « *Le ministre chargé de l'économie et les fonctionnaires qu'il a désignés ou habilités conformément aux dispositions du présent livre disposent des pouvoirs qui leur sont reconnus par les articles 14 du règlement (UE) 2022/2560 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur.* » En l'occurrence, le titre V du livre IV est relatif aux pouvoirs d'enquête dont disposent les agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et les fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie dans le cadre d'enquêtes sur des pratiques anti-concurrentielles. Les agents précités peuvent, par exemple, « *exiger la communication et obtenir ou prendre copie, par tout moyen et sur tout support, des livres, factures et autres documents professionnels de toute nature, et, le cas échéant, de leurs moyens de déchiffrement* » (art. L 450-3 du code du commerce) ou **procéder à des vérifications d'identité ou à des visites**. Il s'agit d'octroyer à ces mêmes agents ces pouvoirs dans le cadre des enquêtes prévues par le règlement.

II. DES TEXTES QUI FONT DATE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGLEMENT DE 2023 RELATIF AUX BATTERIES ET AUX DÉCHETS DE BATTERIES : VERS L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET LA DÉCARBONATION DE L'INDUSTRIE AUTOMOBILE

En mars 2020, la Commission a présenté un plan d'action en faveur de l'économie circulaire comportant plus de 30 points d'action pour ce qui est d'assurer le développement de produits durables et la circularité dans les processus de production, de donner aux consommateurs les moyens de choisir, de cibler les secteurs clés et de réduire les déchets.

Ce plan d'action est un élément clé du pacte vert pour l'Europe et est **étroitement lié à la stratégie industrielle pour l'Europe**. Il met l'accent sur des secteurs grands utilisateurs de ressources et qui présentent un fort potentiel de circularité. Les secteurs concernés sont le matériel électronique et information, les emballages, les matières plastiques et exotiques, la construction et le bâtiment, ainsi que les batteries et déchets de batteries.

Le règlement (UE) 2023/1542 ⁽¹⁾ du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries fait date en matière de réglementation relative à l'économie circulaire et de décarbonation

(1) Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE

de l'industrie automobile. Il vise à créer une économie circulaire pour le secteur des batteries en ciblant toutes les étapes du cycle de vie des batteries, de la conception au traitement des déchets.

Le règlement 2023/1542 revêt une importance majeure dans le contexte de l'essor de la mobilité électrique d'ici à 2030. Le passage de véhicules utilisant des combustibles fossiles à l'électromobilité est l'une des conditions préalables à la réalisation de l'objectif européen de neutralité climatique d'ici à 2050. Les batteries constituent une source d'énergie importante et l'un des principaux facteurs du développement durable, de la mobilité verte, de l'énergie propre et de la neutralité climatique. Le développement et la production de batteries constituent donc un impératif stratégique pour l'Union européenne.

Le règlement fixe des règles relatives à la durabilité, la performance, la sécurité, la collecte, le recyclage et la seconde vie des batteries ainsi qu'aux informations relatives aux batteries communiquées aux utilisateurs finaux et aux opérateurs économiques (sur l'extraction des matières premières notamment). Il met en place le principe du pollueur-payeur en imposant des obligations aux producteurs en matière de gestion des déchets. Il s'applique aux batteries de voitures, de vélos et de trottinettes électriques.

La structuration d'une filière industrielle sur l'ensemble de la chaîne de valeur des batteries est un enjeu stratégique pour la France et pour atteindre la neutralité climatique. Dès 2018, la France a lancé un premier Plan Batteries pour accélérer l'émergence d'une filière de production de batteries en France. Il visait à implanter, à court terme, des *gigafactories* sur le territoire, puis à favoriser la compétitivité de ces usines. En 2021, la Stratégie nationale sur les batteries a pris sa suite, intégrée aux objectifs de France 2030. En accord avec cette stratégie, le règlement (UE) 2023/1542 favorise l'adoption de solutions adaptées aux besoins de l'industrie en intégrant des aspects relatifs aux enjeux sociaux et économiques.

1. Le devoir de diligence pour les opérateurs économiques mettant en service ou sur les marchés des batteries

Le règlement introduit des obligations en matière de devoir de diligence pour les opérateurs économiques qui mettent sur le marché ou en service des batteries, dès lors que leur chiffre d'affaires net annuel excède 40 milliards d'euros.

a. Un devoir de diligence sur le modèle de la réglementation sectorielle sur les ressources minérales

Le devoir de diligence a été introduit en droit européen par le règlement 995/2010 du 20 octobre 2010 ⁽¹⁾ qui établit des obligations s'appliquant aux metteurs sur le marché du bois. Il a ensuite été étendu par le

(1) Règlement 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

règlement 2017/821⁽¹⁾ sur les minerais de conflit aux importateurs d'or, d'étain, de tantale et de tungstène provenant de zones en conflit, principalement en Afrique ; et visant à limiter les risques de violations des droits humains, de financement des groupes armés, de corruption ou de blanchiment d'argent. Les mécanismes de devoir de diligence reposent d'une part sur la responsabilité sociale des entreprises et, d'autre part, sur un système de contrôle *a posteriori* du respect de leurs obligations de transparence et d'information sur l'origine des matières premières.

Ce principe est étendu aux batteries par le règlement 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries. Les mesures de diligence introduites par le règlement dit « batteries » visent à **limiter les risques sociaux et environnementaux** liés à la production des matières premières suivantes, contenues dans les batteries : cobalt, graphite naturel, lithium, nickel et composés chimiques nécessaires à la fabrication des matières actives de batteries.

Intégrant les risques environnementaux, la définition des risques concernés est plus large que pour les minerais de conflit ou le bois, pour lesquels le devoir de diligence ne concerne que les enjeux relatifs aux droits de l'homme, aux droits des travailleurs et aux relations sociales.

La transparence de la chaîne d'approvisionnement dans le secteur des batteries est cruciale. Certaines des matières premières utilisées dans la fabrication de batteries, telles que le cobalt et le lithium sont considérées comme étant des matières premières critiques pour l'Union et la filière européenne est fortement dépendante de pays tiers pour l'extraction et le raffinage de métaux critiques.

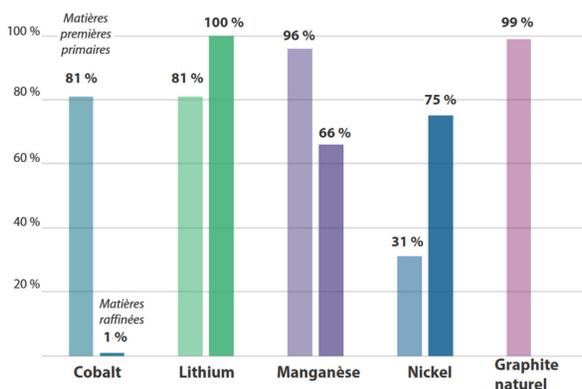
(1) Règlement 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

Les métaux critiques dans la fabrication des batteries

Selon les données présentées dans l'étude sur les matières premières critiques réalisée en 2023 par la Commission européenne, l'Union européenne est fortement tributaire des marchés internationaux en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières pour batteries. Pour le cobalt, le nickel, le lithium, le manganèse et le graphite naturel, la dépendance à l'égard des importations était de 78 % en moyenne (graphique).

L'approvisionnement de ces matières dépend d'importations en provenance d'un petit nombre de pays. Environ 87 % du lithium brut, 68 % du cobalt brut, 41 % du manganèse et 40 % du graphite naturel brut sont importés d'un seul pays (Australie, République démocratique du Congo, Afrique du Sud et Chine, respectivement). La situation est similaire pour l'approvisionnement en matières transformées. Ainsi, 29 % des importations de nickel transformé, dont dispose l'Union proviennent de Russie et 79 % du lithium raffiné, du Chili. Une usine de conversion de lithium sera bientôt installée dans l'Allier et prévoit de produire au moins 34 000 tonnes d'hydroxyde de lithium par an dès 2028.

DÉPENDANCE DE L'UE À L'ÉGARD DES IMPORTATIONS DE CERTAINS MATÉRIAUX POUR BATTERIES



Remarque: les matières premières sont présentées sur deux colonnes (primaires à gauche, raffinées à droite). Aucune donnée relative au graphite naturel raffiné n'est disponible dans l'étude.

Source : Cour des comptes européenne, La politique industrielle de l'UE en matière de batteries : un nouvel élan stratégique est nécessaire. Rapport spécial 15, 2023

Le règlement européen dit « batteries » étend le devoir de diligence aux metteurs sur le marché de batteries dont le chiffre d'affaires net annuel excède 40 millions d'euros, ce qui inclut à la fois :

- les importateurs de batteries ;
- les fabricants de batteries, dont les futures *gigafactories* françaises (ACC, Envision, Verkor, ProLogium et Blue Solutions).

Le devoir de diligence se traduit par **quatre types d'obligations** : la création d'un système de gestion au sein de l'entreprise ; la gestion du risque en

aval ; un audit réalisé par un tiers indépendant et la communication d'informations au public.

Les dispositions du règlement « batteries » relatives au devoir de diligence sont directement applicables en droit national, à l'exception de la **vérification du respect des obligations et des contrôles, ainsi que des sanctions applicables qui restent du ressort des États membres**. Ces dispositions constituent une nouveauté par rapport au devoir de diligence des minerais de conflit, qui ne prévoyait l'éventualité d'imposer des sanctions qu'après une clause de revoyure.

Deux aspects sont à prendre en compte lors de la mise en œuvre du règlement. D'une part, **il est aujourd'hui difficile d'estimer le volume total de batteries importées sur le marché français et la part des opérateurs économiques relevant du règlement « batteries »**. Ces données sont en cours d'estimation par le service des douanes. Les *gigafactories* françaises entreront dans le périmètre des opérateurs économiques concernés par les mesures de devoir de diligence du règlement. Au total, les cinq *gigafactories* implantées en France à ce jour devraient permettre d'atteindre une capacité de production de batteries comprise entre 117 et 133 GWh et la création d'environ 10 000 emplois directs à horizon 2030.

D'autre part, **sa mise en œuvre demande de prévoir des effectifs pour réaliser des contrôles du respect du devoir de diligence**. Pour renforcer l'efficacité de ce mécanisme, le ministère de la transition écologique travaille depuis janvier 2023 à la création d'un Service à Compétence Nationale (SCN) relatif au commerce et à l'exploitation de certaines ressources naturelles (CERN), rattaché à la direction de l'eau et de la biodiversité et chargé du contrôle de ce devoir.

b. L'article 10 du projet de loi détaille les sanctions et les modalités de contrôle permettant l'application du devoir de diligence

L'article 10 du présent projet de loi établit un régime de sanction applicable et accorde le pouvoir à l'administration de contrôler le respect de ces obligations.

Le I rappelle le champ d'application du devoir de diligence prévu par le règlement 2023/1542.

Le II permet aux agents chargés de contrôler le respect du devoir de diligence en prenant connaissance de tout document relatif à ces obligations et en permettant d'effectuer des contrôles sur place. Il renvoie à un décret le soin de déterminer les catégories d'agents compétents et astreint ces agents au secret professionnel.

Le III détaille la procédure contradictoire prévue en cas de constat d'un manquement aux obligations de devoir de diligence.

Le IV liste les sanctions possibles en cas de violation des obligations. L'autorité compétente peut prononcer une astreinte administrative de 1 500 € par

jour ; faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites ; suspendre les activités occasionnant le manquement ; et retirer du marché ou rappeler des marchandises mises sur le marché.

Le V module l'application du IV à Saint-Martin.

Le VI facilite l'échange d'informations entre les agents des douanes et les agents chargés des contrôles.

Enfin, le VII prévoit l'entrée en vigueur de l'article au 18 août 2025.

Le Sénat a estimé que le dispositif tirait les leçons du devoir de diligence existant dans le domaine des minerais de conflit, en excluant les PME, en élargissant le dispositif aux risques environnementaux et en renforçant les sanctions applicables.

Le Sénat a adopté deux amendements, visant à aligner le champ des entreprises assujetties à l'article avec celui du règlement et à corriger une erreur rédactionnelle en remplaçant le terme de « metteur sur le marché » par le terme « opérateur économique », utilisé dans le règlement.

2. Les dispositions relatives aux batteries et déchets de batteries et à la filière de responsabilité élargie du producteur des batteries

Le règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries remplacera l'actuelle directive « batteries » de 2006 et complétera la législation existante, notamment en matière de gestion des déchets. Les nouvelles règles visent à promouvoir une économie circulaire en réglementant les batteries tout au long de leur cycle de vie. Le règlement établit des **exigences en matière de fin de vie**, y compris des objectifs et des obligations en matière de collecte, des objectifs de valorisation des matériaux et la mise en place d'une **filière à responsabilité élargie des producteurs**.

a. Le règlement de 2023 introduit des obligations en matière de conception des batteries, de prévention et de gestion des déchets associés

Le règlement prévoit de nouvelles obligations et restrictions en matière de conception des batteries.

Le règlement « batteries » s'appliquera à toutes les batteries, y compris tous les déchets de batteries portables (aujourd'hui couvertes par le vocable de « piles et accumulateurs »), les batteries de véhicules électriques, les batteries industrielles, les batteries SLI (principalement utilisées pour les véhicules et les machines) et les batteries destinées aux moyens de transport légers (par exemple, les vélos électriques et les trottinettes électriques).

Le règlement introduit une nouvelle restriction applicable aux substances contenues dans les batteries. L'annexe I du règlement prévoit qu'à

compter du 18 août 2024, les batteries portables, incorporées ou non dans des appareils, ne peuvent contenir plus de 0,01 % de plomb. Cette restriction est venue s'ajouter à deux restrictions préexistantes, applicables au mercure et au cadmium, qui figuraient dans la directive « batteries » (directive 2006/66/CE).

L'article 93 prévoit que les États membres déterminent le **régime des sanctions applicables aux violations du règlement** et veillent à ce que ce régime de sanctions soit mis en œuvre.

b. De nouvelles obligations en matière de prévention et de gestion des déchets

L'article 56 du règlement prévoit la mise en place d'une **filière de responsabilité élargie du producteur (REP) sur les batteries**. Le dispositif de la **REP** est une **application du principe « pollueur-payeur »**, visant à transférer la responsabilité de la prévention et de la gestion des déchets aux producteurs. Il permet l'intégration par le producteur du coût de prévention et de gestion des déchets dans le coût du produit. La directive de 2006 prévoyait déjà une filière REP sur les « piles et accumulateurs ». Le règlement conduit donc à **étendre le périmètre existant**.

L'article 56 précise également que la définition du producteur intègre les opérateurs économiques mettant pour la première fois sur le marché des batteries issues de l'économie circulaire. Cette disposition est contraire au dernier alinéa de l'article L. 541-10 du code de l'environnement - commun à l'ensemble des filières REP.

Les articles 59 et 60 du règlement laissent aux États membres la possibilité d'adopter des mesures pour exiger que les **points de collecte ne puissent collecter les déchets de batterie que s'ils ont conclu un contrat** avec les producteurs ou les éco-organismes agréés de cette filière.

Enfin, l'article 62 prévoit que « les distributeurs reprennent à l'utilisateur final les déchets de batteries, quelle que soit leur composition chimique, leur marque ou leur origine, à titre gratuit et sans imposer à l'utilisateur final l'obligation d'acheter ou d'avoir acheté une nouvelle batterie ».

c. Les ajustements nécessaires du droit national prévus par l'article 11 du projet de loi

Certaines dispositions actuelles du code de l'environnement deviennent incompatibles avec des dispositions prévues par le règlement, et doivent donc être modifiées. Il impose par ailleurs diverses obligations qui étaient aujourd'hui applicables à d'autres filières dites responsabilité élargie des producteurs (REP) mais pas à celle des batteries, ce qui nécessite l'élargissement des dispositions existantes du code de l'environnement à cette filière ou l'introduction de nouvelles dispositions législatives.

– **Modalités de contrôle et de sanction :**

L'article 11 intègre la **référence au règlement « batteries » aux articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-12, L. 521-17, L. 521-18L, 521-21 et L. 521-24** du chapitre I^{er} du titre II du livre V du code de l'environnement consacré au « contrôle des produits chimiques ».

Une référence au règlement « batteries » est également introduite à l'article L. 541-46 au sein du titre IV du livre V du code de l'environnement consacré aux **déchets**, portant sur les sanctions pénales, afin que des **contrôles puissent être également menés sur des produits arrivés en fin de vie**.

– **Prévention et gestion des déchets :**

L'article 11 modifie le 6° de l'article L. 541-10-1 pour **modifier l'intitulé de la filière REP**. En passant de « piles et accumulateurs » à « batteries », le **champ de la filière est donc élargi à l'ensemble des batteries**.

L'article prévoit de **modifier le dernier alinéa de l'article L. 541-10**, devenu incompatible avec le règlement européen.

Le projet de loi propose également une **correction de la définition du producteur, au titre de la responsabilité élargie des producteurs**, devenue incompatible avec le droit européen : *« peut être considéré comme producteur, toute personne qui, à titre professionnel, met à disposition sur le marché pour la première fois sur le territoire national un produit relevant du principe de responsabilité élargie du producteur et résultant d'une opération de réemploi, de préparation en vue de la réutilisation ou de réutilisation. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application de cette disposition, notamment les filières de responsabilité élargie du producteur concernées »*.

Le Gouvernement s'est par ailleurs saisi de la possibilité offerte par les articles 59 et 60 du règlement pour **obliger les points de collecte des déchets à conclure un contrat avec les producteurs ou les éco-organismes agréés** de la filière REP. Cette disposition est inscrite dans un nouvel article L. 541-10-19 du code de l'environnement, consacrée aux dispositions propres à certaines filières soumises à la responsabilité élargie du producteur avec une **entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2026**.

L'Agence de la transition écologique estime que 46 % des batteries mises sur le marché en 2022 étaient incorporées dans des équipements électriques et électroniques dont certains continuent à approvisionner des filières illégales. Selon le Gouvernement, cette nouvelle disposition permettrait donc d'assurer une **traçabilité des déchets et de lutter contre le trafic illégal** en facilitant les contrôles des services d'inspection.

Enfin, le projet de loi transpose l'**obligation de reprise des déchets par les distributeurs** prévue par l'article 62 du règlement. Pour ce faire, l'article 11 introduit la **référence à la filière REP des batteries** (6° de l'article L. 541-10-1) au V de l'article L. 541-10-8 du code de l'environnement, qui liste les filières REP soumises au principe de reprise des déchets par les distributeurs. Cette disposition doit entrer en vigueur le 18 août 2025, comme le prévoit le règlement européen.

B. LE MECANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES ET LES ÉCHANGES DE QUOTAS D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFETS DE SERRE

1. La réforme du marché carbone européen et la création du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sont une avancée majeure pour l'Union européenne et la France

a. La réforme du système d'échange de quotas carbone doit permettre d'atteindre les objectifs climatiques ambitieux de l'Union européenne

Mis en œuvre depuis 2005, le système d'échange de quotas d'émission dans l'Union européenne (SEQUE-UE) a permis de créer une « culture du carbone » dans les entreprises européennes ⁽¹⁾ et a amorcé une diminution des émissions dans les secteurs couverts.

L'affirmation d'objectifs climatiques ambitieux par les institutions européennes avec « la loi européenne sur le climat » ⁽²⁾ a toutefois conduit le législateur européen à redéfinir les outils de politique climatique, dont le SEQUE-UE.

Pour parvenir à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % en 2030 par rapport à leur niveau de 1990, la réforme du SEQUE-UE adoptée en mai 2023 et applicable à partir du 1^{er} janvier 2024 ⁽³⁾ prévoit à la fois un approfondissement du dispositif existant et un élargissement de son champ d'application.

(1) *Rapport de la commission des affaires européennes n°2160 relatif à l'évolution du marché des crédits carbone européen, 7 février 2024*

(2) *Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999*

(3) *Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023, modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union*

Fonctionnement du système d'échange de quotas d'émission dans l'Union européenne (SEQE-UE)

Le système d'échange de quotas d'émission dans l'Union européenne (SEQE-UE) repose sur un principe de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Un plafond est fixé pour limiter le niveau total de gaz à effet de serre pouvant être émis par les installations couvertes par le système, soit les secteurs industriels énergivores, les producteurs d'électricité et les compagnies aériennes. Jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements adoptés en 2023, cet instrument couvre près de 11 000 installations fixes et près de 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union. Le niveau du plafond diminue progressivement pour faire baisser le niveau total des émissions.

Dans la limite du plafond, les entreprises reçoivent et achètent des quotas d'émission qu'elles peuvent échanger avec d'autres entreprises en fonction de leurs besoins. Une partie des quotas d'émission est allouée gratuitement aux installations exposées à la concurrence internationale (principalement l'industrie) et le reste est vendu aux enchères par les gouvernements de l'Union européenne. Le principe des quotas gratuits doit permettre de préserver la compétitivité des entreprises européennes et d'éviter les fuites de carbone dans les pays tiers.

À la fin de l'année, chaque société doit restituer un nombre suffisant de quotas pour couvrir toutes ses émissions, sous peine d'amende. Une entreprise qui a épuisé ses droits à polluer doit ainsi acheter aux autres entreprises le nombre de quotas manquants pour couvrir les émissions supplémentaires. Si le prix de la tonne de carbone est suffisamment élevé, les entreprises polluantes ont ainsi une forte incitation à investir dans des technologies permettant de réduire leurs émissions.

Les nouvelles règles portent à 62 % l'ambition globale de réduction des émissions d'ici 2030 dans les secteurs couverts par le SEQE-UE par rapport aux niveaux de 2005. Outre la réduction du plafond, la réforme prévoit également une suppression définitive des quotas gratuits d'ici à 2034 pour les secteurs couverts par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Les émissions du secteur du transport maritime seront incluses dans le champ d'application du SEQE-UE. Les obligations imposées aux compagnies maritimes de restituer des quotas seront introduites progressivement : 40 % pour les émissions vérifiées à partir de 2024, 70 % à partir de 2025 et 100 % à partir de 2026.

Un nouveau système distinct d'échange de quotas d'émission applicable aux secteurs du bâtiment, au transport routier et à la petite industrie a été mis en place (ETS 2). Le nouveau système s'appliquera aux distributeurs qui fournissent des carburants aux secteurs du bâtiment et du transport routier ainsi qu'à des secteurs supplémentaires à partir de 2027.

Un second texte sur les émissions de gaz à effet de serre de l'aviation, apporte deux nouveautés ⁽¹⁾.

Tout d'abord, l'application du SEQE-UE aux vols dans l'espace économique européen, tandis que le système mondial de compensation des émissions de l'aviation (CORSIA), s'appliquera aux vols extra-européens.

En second lieu, les quotas gratuits pour l'aviation seront définitivement supprimés en 2026.

Issue d'un travail important sous la présidence française du Conseil, la réforme du SEQE-UE permet de renforcer la place de l'Union européenne à la pointe de l'ambition climatique et environnementale.

b. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui doit encore évoluer, doit protéger la compétitivité des entreprises européennes

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) est un mécanisme institué **en parallèle à la suppression des quotas gratuits qui bénéficiaient à l'industrie** ⁽²⁾.

Afin de préserver la compétitivité des entreprises européennes et de lutter contre les émissions importées dans l'Union, le MACF prévoit que les biens importés sur le territoire de l'Union et dont la production n'est pas soumise à une taxation carbone se verront appliquer un surcoût en entrant sur le marché européen, payé par l'importateur européen. L'importateur doit ainsi acheter des certificats MACF au moment où le bien franchit la frontière pour entrer dans l'Union. Le prix des certificats MACF reflétera le prix du SEQE-UE, puisqu'il sera indexé chaque jour sur le prix moyen des quotas vendus aux enchères.

Le MACF est entré en vigueur dans sa phase transitoire au 1^{er} octobre 2023. Pendant la période de transition qui s'étend jusqu'au 31 décembre 2025, les importateurs de marchandises extra-européennes devront déclarer les émissions de carbone des produits importés. A compter du 1^{er} janvier 2026, les importateurs seront tenus d'acheter auprès des autorités nationales des certificats « MACF ».

(1) Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial

(2) Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

Le MACF fait cependant face à deux écueils à ce stade ⁽¹⁾.

D'une part, son champ d'application est incomplet, dans la mesure où le MACF couvrira la production de fer et d'acier, de ciment, d'engrais, d'aluminium, d'électricité et d'hydrogène, ainsi que certaines marchandises telles que les vis ou les boulons. **Ainsi, les produits finis ou semi-finis, pourtant produits à base d'acier ou d'aluminium, échapperont au MACF.** L'exemption des produits finis inciterait les industriels à acheter des produits usinés à l'extérieur de l'Union plutôt qu'à assembler en Europe des intrants qui seraient soumis, pour leur importation, au MACF.

En l'état, le MACF se comporterait comme une taxe sur les consommations intermédiaires des industriels européens, qui dépendent de certains intrants pour leur production et leurs exportations. **Votre rapporteur souligne ainsi l'importance de proposer l'extension, d'ici à 2026, du MACF à certains produits finis exposés à la concurrence internationale.**

D'autre part, le MACF ne couvre que les entrées sur le marché intérieur et ne préserve pas la compétitivité à l'export des industriels européens. Les secteurs couverts par le MACF ne bénéficient plus de quotas gratuits et voient leur compétitivité réduite à l'export du fait du renchérissement de leurs coûts de production. En revanche, la concurrence extra-européenne ne sera pas soumise à une tarification carbone équivalente pour les produits ne franchissant pas les frontières européennes.

2. Le projet de loi prévoit diverses adaptations du droit national à la réforme du système d'échange de quotas d'émission et à l'introduction du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

Les articles 13 à 17 du projet de loi prévoient la mise en œuvre concrète, en droit national, des textes adoptés en mai 2023 relatifs au système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières :

L'article 13 prévoit la création d'obligations relatives au début de la période transitoire du MACF. Le code de l'environnement sera ainsi complété par des dispositions prévoyant les sanctions des importateurs qui ne respectent pas leurs obligations de déclaration d'importation au titre du MACF.

L'article 14 modifie le périmètre d'application du SEQE-UE, afin d'y inclure le secteur maritime. Cet article prévoit également la modification du volume d'enchères de quotas prévu par la réforme, ainsi que la baisse progressive du volume d'allocations gratuites dans les secteurs couverts par le MACF.

(1) Rapport d'information n°1450 de la commission des affaires européennes portant observations sur le projet de loi relatif à l'industrie verte, 28 juin 2023

L'article 15 vise à modifier le code de l'environnement pour refléter l'extinction progressive de l'allocation gratuite des quotas pour les compagnies aériennes.

L'article 16 concerne les dispositions du SEQE-UE spécifiques au transport maritime.

L'article 17 prévoit l'articulation du SEQE-UE aviation avec le mécanisme international CORSIA.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 28 février 2024, sous la présidence de M. Pieyre-Alexandre Anglade, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur. Monsieur le Président, mes chers collègues, la commission s'est saisie pour observations du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, le fameux « DADUE ».

Ce projet de loi a pour objet de transposer plusieurs directives et de mettre en cohérence le droit national avec plusieurs règlements européens. Il procède, par ailleurs, à des mises en conformité de dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne rendues nécessaires dans le cadre de mises en demeure ou à la suite de décisions contentieuses.

Comme tous les projets de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne, celui-ci est par définition « composite », pour ne pas dire parfois un petit peu complexe. Il concerne six grands domaines que je vais résumer de façon synthétique. Je vous renvoie à l'annexe I du rapport pour une présentation plus détaillée des dispositions.

Le titre I comporte des mesures économiques et financières : plusieurs articles portent sur la transparence des services financiers et bancaires ; des mesures concernent la protection des consommateurs ; un article vise à renforcer la présence des femmes dans les sociétés cotées ;

Le titre II prévoit des mesures relatives à la transition écologique comme la transposition du règlement relatif aux batteries et aux déchets de batteries, l'importation de boue d'épuration sur le territoire, ou encore l'important dossier des échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre ;

Les titres III et IV prévoient diverses dispositions en matière de services répressifs et de droit pénal tels que l'échange d'informations dans les affaires de terrorisme, la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, ou la précision des conditions de garde à vue ;

Le titre V relatif à la politique agricole prévoit la possibilité de délégation de signature du préfet aux autorités régionales en matière de gestion des crédits de la politique agricole commune et des mesures relatives à la mise en œuvre du règlement relatif aux maladies animales transmissibles ;

Enfin, le titre VI relatif au droit social et à la santé prévoit la transposition de la directive dite « *REACH* » relative à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ; et des dispositions relatives à l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.

J'ai choisi de mettre l'accent dans ce rapport sur quelques dispositions dans l'adoption desquelles la France a joué un rôle moteur, notamment lors de la présidence du conseil de l'Union européenne en 2022.

Il y a tout d'abord la transposition de la directive dite « *Women on Boards* », qui vise à renforcer la place des femmes dans les conseils d'administration des sociétés cotées. La France a eu un rôle moteur dans l'adoption de ce texte qui est d'ailleurs inspiré de notre propre législation nationale. Depuis 2011, ce type de mesure a été introduit en droit français, sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Plus récemment, sous la présidence d'Emmanuel Macron, la loi dite Rixain de 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, est venue renforcer le corpus législatif, pour renforcer l'égalité femmes-hommes dans les entreprises.

Deuxième point important : les mesures du projet de loi relatives aux batteries et aux déchets de batteries. La structuration d'une filière industrielle sur l'ensemble de la chaîne de valeur des batteries est un enjeu stratégique pour la France. Dès 2018, la France a lancé un premier Plan Batteries, sous l'impulsion très forte du Ministre de l'économie Bruno Le Maire, avec son homologue allemand de l'époque Peter Altmaier, pour accélérer l'émergence d'une filière de production de batteries en France, en Allemagne et en Europe. Il visait à implanter, à court terme, des *gigafactories* sur le territoire français, puis à favoriser la compétitivité de ces usines. Les efforts doivent se poursuivre pour que la France se positionne dans ce domaine. On a une partie de cette filière globale qui est visée dans cette transposition.

Enfin, quelques mots de la mise en œuvre du marché carbone dont une partie de la transposition est assurée dans ce DADUE. C'est d'une certaine façon le début de la transposition du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la taxe carbone aux frontières comme on le dit plus trivialement, qui avait été également fortement portée par le Président de la République lors de la dernière campagne des élections européennes en 2019. Cette réforme dote l'Union des outils nécessaires pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2030. Surtout, la création du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières nous permettra de concilier cet objectif avec la préservation de la compétitivité de notre industrie. Ces nouveaux instruments sont ceux d'une Europe capable d'être ambitieuse sur le plan climatique sans pour autant abandonner ses entreprises et ses citoyens.

Ces quelques mesures montrent que l'Europe peut être une chance pour la France. À l'occasion de ce texte de transposition, nous voyons que l'Union européenne travaille et « délivre » sur des dossiers majeurs. Nous remarquons d'ailleurs que la France inspire en bonne partie les législations européennes et que

Bruxelles ne nous écrase pas et ne nous impose rien, comme on l'entend trop souvent.

Pour terminer, d'un point de vue plus légistique, j'aimerais évoquer rapidement l'état de nos performances nationales en matière de transposition des directives. J'ai interrogé le Secrétariat général aux affaires européennes, rattaché aux services du Premier ministre, à ce sujet. La France a très nettement progressé en matière de transposition des directives, comme le démontrent les excellents chiffres que vous trouverez dans le rapport. En 2023, nous sommes l'État membre dont le déficit de transposition est le plus faible, de 0,1 %. Cela signifie que la France est aujourd'hui le pays de l'Union européenne qui transpose le mieux les directives.

Ce fait est assez méconnu, je vous invite donc à le partager. Ce résultat est le meilleur jamais obtenu en matière de transposition des directives. Je veux à cette occasion féliciter nos administrations qui se sont mises en ordre de marche afin que les transpositions soient effectuées en temps et en heure. Il faut aussi féliciter le législateur, puisqu'au final les directives sont transposées en droit interne par nos deux Assemblées. C'est une excellente performance de l'ensemble politico-administratif français en matière de transposition.

Il faut aussi savoir que les délais de transposition de directives sont très inférieurs en France à la moyenne européenne. En moyenne, nous transposons les directives dans un délai de 4,3 mois, alors que la moyenne européenne se situe autour de 13 mois. Cette performance est excellente et il est important que cela soit su. Je vous remercie.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Jean Pierre Pont (RE). Comme vous l'avez rappelé, il est dommage que certains de nos collègues ne soient pas là pour entendre vos propos sur l'efficacité de l'Europe. Je m'arrêterai sur deux choses. D'abord sur l'implantation de *gigafactories*, une installation est prévue à Dunkerque, et une autre à Marseille. Pour moi, il est important que cette implantation se fasse en France, notamment au regard des problèmes d'emploi et de relance de l'économie que nous connaissons sur nos territoires.

Je souhaitais également vous demander quelques éclaircissements en matière de transposition des directives. Vous nous avez dit que la France était la nation qui avait la meilleure aptitude à transposer les règles européennes. Mais je vais aller plus loin : la France n'est-elle pas accusée de pratiquer ce qu'on appelle la sur-transposition ? En s'efforçant d'être un bon élève, ne va-t-on pas parfois plus loin que l'application stricto sensu des règles, ce qui pose parfois problème?

Mme Marietta Karamanli (SOC). Ce projet de loi regroupe plusieurs dispositions en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social, et en matière agricole. Tout cela peut paraître très technique, mais en réalité le diable se cache parfois dans les détails. Je ferai deux observations en amont des discussions qui auront lieu au sein des commissions compétentes au fond. D'une part, certaines dispositions ont une forte dimension technique, décorrélée de leur contexte d'adoption initiale, ce qui en rend les motifs difficiles à cerner. D'autre part, la déclinaison en droit français est contrainte, et les marges de manœuvre laissées aux Parlements nationaux sont limitées.

Sur l'ensemble des dispositions, J'ai noté un certain nombre d'articles sur lesquels j'aimerais avoir votre analyse et votre regard. Je note l'article 3 qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance concernant les dérives du rôle des influenceurs.

Par ailleurs, j'aimerais que l'on aille un peu plus loin dans l'analyse des effets de l'article 13 relatif au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dont vous venez de parler, de même que sur les articles 14 à 16 relatifs aux systèmes des échanges des quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Plusieurs articles portent par ailleurs sur le droit et la procédure pénale. Je m'arrêterai sur l'article 28, dont nous n'avons pas parlé, qui est pourtant essentiel. Il s'agit de la réforme de la garde à vue et du droit d'accès à un avocat. L'article 28 du projet de loi initial consacrait l'interdiction de la possibilité d'audition immédiate des gardés à vue sans la présence d'un avocat. Le Sénat a aménagé les dispositions du code de procédure pénale afin de prévoir la possibilité de reporter exceptionnellement la présence de l'avocat pour des raisons impérieuses, tenant aux circonstances particulières de l'enquête, pour assurer le bon déroulement des investigations, urgentes, et pour prévenir une atteinte à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique. Il a introduit une référence à une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale.

Monsieur le rapporteur, ne pouvons-nous pas insister sur ce point dans le rapport ? La rédaction de l'article 28 me semble peu précise et susceptible d'élargir les motifs de dérogation au droit à la présence d'un avocat. J'aimerais avoir votre point de vue sur ce sujet.

M. Pierrick Berteloot (RN). Nous sommes aujourd'hui réunis pour débattre du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole. Tout est dit, et notre commission doit s'exprimer en une heure sur l'ensemble de ces sujets. Cela n'a pas de sens, surtout quand on sait que des heures de débat auront lieu au sein des commissions des lois, des affaires économiques, des finances et du développement durable. Je tiens donc à poser la question de l'intérêt de tels échanges en trois minutes. Il ne nous est même pas possible d'aborder véritablement un seul de ces sujets.

Je ne parlerai donc pas de l'évolution de la garde à vue, de la mal nommée taxe carbone aux frontières, des questions de santé, ou encore des mesures de simplification administrative pour la précédente PAC. Je voudrais m'attarder sur le marché du carbone européen qui est prévu dans le paquet législatif visant à réduire de 55 % les émissions de carbone d'ici à 2030. Dans le contexte que nous connaissons : renchérissement du prix de l'énergie, conséquences des sanctions européennes, concurrence déloyale à l'importation avec des dizaines d'accords de libre-échange européens auxquels nous nous sommes toujours et systématiquement opposés. Un tel projet ne ferait qu'ajouter du mal au mal.

Le climat social que nous connaissons, conjugué à la dette abyssale de la France, creusée par les virtuoses de la finance du gouvernement, ne me semble aucunement garantir que ce projet de taxation européen améliorera la vie de nos concitoyens. L'augmentation des coûts induits par la diminution des quotas gratuits ne sera pas sans conséquence sur le porte-monnaie des Européens. Et c'est sans compter l'extension prévue du marché carbone au chauffage des habitats collectifs et individuels au gaz ou au fioul, et au carburant routier. Cette folie conduira à une nouvelle crise des gilets jaunes, car ce seront encore et toujours les ménages qui payeront l'addition. Et c'est cela le futur du marché carbone européen que vous souhaitez pour la France.

Ce marché carbone européen est symptomatique de la construction européenne technocratique et bruxelloise que nous combattons. C'est la création de ressources propres de l'Union européenne, et donc un renforcement de la mainmise de la Commission sur les économies des États membres. Encore un abandon de souveraineté. Et quand il sera trop tard, votre gouvernement de virtuoses de l'économie dira comme pour la crise agricole : « mais ce n'est pas de notre ressort, cela se joue au niveau européen ».

Mais c'est bien vous, qui serez comptables d'avoir mis la France sur de tels rails politiques. C'est bien vous qui aujourd'hui nous conduisez vers ce nouvel impôt. Votre majorité impose cette dictature climatique, qui va à l'encontre de toute réflexion économique cohérente, et appauvrira l'Europe et la France. Une vraie politique protectionniste sanctionnant les abus écologiques des productions extra-européennes permettrait non seulement de renforcer notre compétitivité mais serait bien plus efficace pour la défense de l'environnement que vos politiques qui relèvent d'une idéologie de décroissance. Aussi, devant l'absence de temps dont nous disposons pour examiner un texte aux ramifications aussi importantes, nous nous abstenons.

M. Charles Sitenstuh, rapporteur. Sur les batteries et les *gigafactories*, nous constatons effectivement un développement privilégié de ce type d'usines dans la partie nord du pays, car il s'agit de l'un des cœurs industriels de l'Europe mais également d'une zone frontalière. Or, plusieurs pays de la région sont intéressés par le développement de cette filière. La filière des batteries constitue un bon exemple de réussite européenne, c'est peut-être d'ailleurs ce qui gêne nos collègues anti-européens. Le succès de la filière européenne des batteries est réel, nous en voyons

des déclinaisons nationales et régionales – le Conseil régional des Hauts de France s’est particulièrement saisi de ce sujet, par exemple. Cette filière a été structurée dans un délai extrêmement court, grâce à un soutien public important. Des aides d’État ont été autorisées par la Commission européenne, qui, à la faveur du débat majeur sur l’avenir de la filière automobile a fait évoluer de façon substantielle sa doctrine. La Commission a compris que l’on ne pouvait pas structurer des filières en Europe, face à la concurrence notamment des pays asiatiques, sans soutien public. Ce projet de loi s’inscrit dans cette démarche.

En ce qui concerne la sur-transposition, il existe une règle très claire en France depuis juillet 2017, soit le début de la présidence d’Emmanuel Macron : une circulaire du Premier ministre 26 juillet 2017 interdit, par principe, toute sur-transposition en France. Des dérives avaient été constatées par le passé. Aujourd’hui, la sur-transposition ne peut intervenir que sur dérogation du cabinet du Premier ministre. Il existe encore un stock important de directives ayant fait l’objet de sur-transpositions mais le flux, lui, s’est considérablement réduit.

Sur la marge de manœuvre limitée du Parlement français, je répondrai que, par définition, les directives concernent l’ensemble de l’Union européenne. Or, pour qu’il y ait une union politique, nous avons besoin de règles communes. On ne peut pas avoir des règles nationales différentes, ou alors de façon marginale. De fait, des modulations sont possibles et le débat sur la sur-transposition le prouve bien. Mais l’examen des projets de loi portant diverses adaptations au droit de l’Union ne peut pas être l’occasion de détricoter ce qui a été fait au niveau européen. Cela serait antidémocratique.

Cela me conduit à répondre à mon collègue du Rassemblement national : les directives ne sont pas technocratiques, elles font l’objet d’une procédure législative européenne fondée sur le dialogue entre le Conseil et le Parlement européen, qui ont chacun un fondement démocratique. Le Conseil est en effet composé des représentants des gouvernements des États membres et le Parlement européen procède des élections européennes.

Sur la question des ordonnances, je n’y suis pas opposé par principe si la technicité des mesures le justifie absolument ; il faut, toutefois, y recourir avec la plus grande modération et en cas d’urgence transposer dans le droit français certaines dispositions.

En ce qui concerne la garde à vue et la présence d’un avocat, sans être un spécialiste au fond de ces questions, j’émet un point d’alerte : on ne peut pas à la fois critiquer les sur-transpositions et faire valoir dans le même temps pour chaque question la spécificité du droit français.

M. Berteloot, nous avons vous et moi une vision de l’Europe, et donc de la France, différente. Vous pensez que les dispositions de ce texte sont symptomatiques d’une Europe technocratique. En réalité, de tels projets de loi d’adaptation montrent le caractère démocratique de notre Europe. Si l’Europe était

technocratique, les directives seraient élaborées par la seule Commission, d'effet immédiat, et transmises au Secrétariat général aux affaires européennes sans qu'elles aient fait l'objet d'un quelconque examen. Aujourd'hui, entre la première version de la proposition de directive et son application finale, les Parlements nationaux, le Parlement européen, qui sont des organes démocratiques, mais également le Conseil, interviennent. Vous qui prônez une « Europe des nations » : elle existe déjà. Elle s'incarne notamment dans le Conseil, qui est l'un des deux co-législateurs, composé de représentants des gouvernements des États membres, gouvernements qui sont issus d'élections démocratiques.

Sur la lutte contre le réchauffement climatique, je dois avouer que je suis très heurté par vos propos. Parler de « *dictature climatique* » comme vous le faites est excessif. On peut avoir un débat politique sur l'écologie et l'environnement, la transition écologique peut être pensée différemment, mais user de telles formules est dangereux car elles conduisent à une forme de déni d'un dérèglement climatique incontestable. De façon croissante, entre l'extrême-droite et les partis de gouvernement, l'écologie devient un sujet de divergence radicale.

Enfin, sur le rôle de la commission des affaires européennes, je laisserai notre président répondre mais peut-être faudrait-il en faire une commission permanente. À titre personnel, j'y suis favorable.

M. le Président Pieyre-Alexandre Anglade. Je rappelle que la commission des affaires européennes a fait le choix de se saisir systématiquement des textes dont la dimension européenne est évidente. Cela est l'occasion d'un débat liminaire en commission, avant de pouvoir s'exprimer dans l'hémicycle. Nous pouvons ainsi valoriser et rendre plus visibles les travaux de notre commission. Je souhaite que notre commission s'exprime de plus en plus car la dimension européenne est présente dans presque toutes les politiques publiques dont nous débattons au sein de notre Assemblée. C'est le sens de notre réunion aujourd'hui.

*La commission a ensuite **autorisé** le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

ANNEXE N° 1 :

Résumé des dispositions du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole

Titre I^{er}. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

L'**article 1^{er}** vise à faciliter le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs. Il propose d'habiliter les agents CCRF à contrôler les exigences prévues en la matière par le règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023.

L'**article 2** adapte le droit français (code de la consommation) au règlement (UE) 2023/988 du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits (RSGP), s'inscrivant dans la continuité d'un haut niveau de protection des consommateurs adopté au niveau européen face aux risques que peuvent représenter les produits non alimentaires disponibles sur le marché.

L'**article 3** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures d'adaptation de la loi du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux aux règles européennes applicables aux services de la société de l'information.

L'**article 4** concerne les services financiers et bancaires, notamment la mise en conformité des transferts de fonds (travel rule) avec les recommandations du GAFI. Il vise, dans son I, à la ratification de l'ordonnance n° 2023-393 du 24 mai 2023 portant réforme du régime des fusions, scissions, apports partiels d'actifs et opérations transfrontalières des sociétés commerciales.

L'**article 5** permet la transposition par ordonnance de la directive n° 2022/2381 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées.

L'**article 6** met en cohérence le code monétaire et financier avec le règlement initial (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil sur les dépositaires centraux de titres (« CSDR »).

L'**article 7** permet de rendre également applicables aux territoires du Pacifique les règlements d'exécution et les actes délégués de la directive « BRRD », avec les adaptations du droit européen aux spécificités de ces territoires.

L'**article 8** permet au ministre chargé de l'économie et aux fonctionnaires qu'il a désignés ou habilités de disposer des pouvoirs nécessaires pour exécuter, sur le territoire français, toute inspection ou autre mesure d'enquête afin d'établir l'existence éventuelle d'une subvention étrangère faussant le marché intérieur, en prêtant assistance à la Commission européenne ou en agissant sans son concours lorsque celle-ci le demande.

L'**article 9** porte sur l'assistance internationale au recouvrement (AIR) des créances fiscales et d'autres créances publiques au sein de l'Union européenne.

Titre II. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de transition écologique.

L'**article 10** tire les conséquences du règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries. Ce règlement remplace l'actuelle directive « batteries » de 2006 et complète la législation existante en établissant des exigences en matière de durabilité, de sécurité, d'étiquetage et d'informations permettant la mise sur le marché ou la mise en service de piles, ainsi que les exigences en matière de collecte, de traitement et de recyclage des piles usagées.

L'**article 11** modifie divers articles du code des titres II et IV du code de l'environnement afin de tirer les conséquences du règlement 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries.

L'**article 12** vise à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 541-38 du code de l'environnement qui interdit l'importation de boue d'épuration sur le territoire pour tirer les conséquences d'une décision de la cour administrative d'appel de Paris en date du 29 juin 2023 et mettre en conformité notre droit national avec le droit européen.

L'**article 13** concerne la création d'une nouvelle sanction applicable aux importateurs en cas de non-respect des obligations de déclaration relatives au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) prévu par le règlement (UE) 2023/956 du 10 mai 2023.

Les **articles 14 à 17** modifient le code de l'environnement afin de transposer les mesures relatives au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effets de serre et prévoient des mesures spécifiques au transport maritime et à l'aviation.

L'**article 18** vise à abroger l'article L. 321-19 du code de l'énergie concernant le dispositif d'interruptibilité pour le mettre en conformité par rapport au droit européen des aides d'État.

L'**article 19** à transposer en droit français la définition de l'hydrogène renouvelable et de l'hydrogène bas-carbone des actes délégués afférents à la directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (RED).

L'**article 20** porte sur les contrats de concession aéroportuaires.

Titre III. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière répressive.

Les **articles 21 à 26** transposent la directive (UE) 2023/977 adoptée le 10 mai 2023 qui vise à garantir aux services répressifs de tout État membre un accès équivalent aux informations disponibles dans d'autres États membres, au moyen de règles précisées et harmonisées.

L'**article 27** du projet de loi vise à mettre en conformité certaines dispositions du code de procédure pénale avec les exigences résultant du règlement (UE) 2023/2131 du Parlement européen et du Conseil du 4 octobre 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2005/671/JAI du Conseil en ce qui concerne l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme.

Titre IV. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de droit pénal.

L'**article 28** procède à la modification des articles 63-1 et 63-2 du code de procédure pénale afin de mettre notre droit en conformité avec les articles 5 et 6 de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013, qui prévoient le droit pour la personne gardée à vue de faire prévenir un tiers, quelle que soit sa qualité, ou de communiquer avec lui ; une telle possibilité étant en l'état actuel restreinte aux seuls membres de la famille et/ou à l'employeur.

L'**article 29** permet de mettre en conformité le code de procédure pénale avec les exigences résultant de la décision-cadre du Conseil 2002/582/JAI du 13 juin 2002, modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009, qui définit les modalités de mise en œuvre par les États membres du mandat d'arrêt européen.

L'**article 30** permet l'application dans le Pacifique des articles 28 et 29.

Titre V. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière sociale et de droit de la santé.

L'**article 31** vise à adapter le droit national au règlement (UE) 2023/2055 de la Commission du 25 septembre 2023 relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), en particulier les microparticules de polymère synthétique.

L'**article 32** a pour objet de transposer l'article 10 de la directive (UE) 2019-1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

Titre VI. - Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de politique agricole

L'**article 33** modifie la loi MAPTAM pour les aides cofinancées par l'État et par les régions au titre de la programmation 2014-2022 de la PAC, afin de prévoir la possibilité pour le préfet de déléguer sa signature aux autorités de gestion régionales.

L'**article 34** vise à garantir la mise en œuvre effective des articles 108 et 109 du règlement (UE) 2016/429 du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles, qui confie aux États membres la responsabilité de la collecte des informations nécessaires au recensement des établissements détenant des animaux, à l'identification des animaux et à leurs mouvements.