

PROJET DE LOI**DISPOSITIONS D'ADAPTATION
AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE****Première lecture**

La commission a adopté le projet de loi modifié par 32 amendements du rapporteur et des rapporteurs pour avis.

Elle a considéré que les mesures proposées dans le champ du handicap, du travail et de la santé publique étaient nécessaires et adaptées pour la mise en conformité de notre droit aux exigences fixées par le droit de l'Union européenne.

**1. HANDICAP : DES EXIGENCES D'ACCESSIBILITÉ RENFORCÉES**

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la transposition de la directive 2019/882 du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services.

A. UNE EXTENSION INDISPENSABLE DES OBLIGATIONS D'ACCESSIBILITÉ

La loi du 11 février 2005 a posé les premiers jalons de cette exigence d'accessibilité mais a limité son intervention aux services de communication au public en ligne du secteur public et des entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires. La directive procède à un double élargissement en rendant obligatoires ces exigences d'accessibilité à un plus grand nombre de produits et un plus grand nombre d'acteurs. L'article 2 de la directive énumère les services qui devront être accessibles à compter du 28 juin 2025 : les terminaux en libre-service (distributeurs automatiques de billets ou de titres de transport,) ; équipements terminaux grand public (utilisés pour les services de communication électronique ou de médias audiovisuels) ; mais aussi les liseuses numériques.

B. UNE ATTENTION RENFORCÉE QUANT À LA MISE EN ŒUVRE DE CES OBLIGATIONS

Au regard de la technicité des mesures et de la nécessité d'harmoniser les réglementations qui concernent aussi bien le secteur bancaire que les transports ou la culture, le recours à l'habilitation me semble justifiable. La commission sera attentive au calendrier de déploiement de cette accessibilité par les opérateurs économiques.



L'enjeu ne réside pas tant dans l'adoption et la promulgation de ces nouvelles règles en droit interne que dans le calendrier de mise en œuvre de ces obligations par les opérateurs économiques. En effet, ces règles d'accessibilité vont nécessiter des adaptations lourdes sur des produits et services utilisés au quotidien.

Au regard des retards constatés dans l'application de la loi de 2005 (par exemple l'allongement des délais prévus pour la mise en accessibilité des bâtiments recevant du public), le Sénat appelle l'attention du Gouvernement sur **la nécessité de prévoir un régime d'incitation/sanction de nature à accompagner les opérateurs économiques dans le déploiement des évolutions techniques nécessaires à l'accessibilité des produits et services**. Si cette réglementation ne sera applicable qu'à compter du 28 juin 2025, il serait incompréhensible que des services, installés avant cette date, puissent continuer à être utilisés sans adaptation jusqu'à la fin de leur durée de vie économique, soit vingt ans après leur mise en service.

2. ADAPTATION DU DROIT DU TRAVAIL EN MATIÈRE DE CONGÉS FAMILIAUX ET D'INFORMATION SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL

A. SÉCURISATION DES DROITS DES SALARIÉS PRENANT DES CONGÉS FAMILIAUX

L'article 14 prévoit d'ajuster les dispositions régissant **les congés familiaux et de solidarité** pour tenir compte des exigences posées par la directive (UE) 2019/1158 du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.

- L'article 14 prévoit que le salarié qui prend un congé de paternité et d'accueil de l'enfant, un congé parental d'éducation ou un congé de présence parentale **conserve le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis avant le début du congé**. Si le droit du travail garantit déjà que le salarié de retour de congé a le droit de retrouver son poste ou un emploi similaire, il ne garantit pas la conservation de l'ensemble des droits acquis au retour de ces congés, comme l'exige le droit européen, ce qui peut notamment avoir des conséquences sur la prise de congés payés.
- Il est également prévu **d'étendre le bénéfice des congés de proche aidant et de solidarité familiale aux salariés du particulier employeur, assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes privées**. Actuellement, ces salariés ne peuvent pas bénéficier de ces congés, alors que la directive rend les congés familiaux applicables à tous les travailleurs, hommes et femmes, qui ont un contrat de travail ou une relation de travail.
- Afin de se mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹, **l'article 14 ajuste les modalités de calcul de l'ancienneté d'un an requise pour le bénéfice d'un congé parental d'éducation**. Elle ne sera plus comptabilisée à la date de naissance de l'enfant ou de son arrivée dans le foyer mais à compter de la demande du congé.

La commission a approuvé les mesures proposées, qui sécurisent les droits des salariés. Elle a adopté un amendement du rapporteur visant à **ajouter les périodes de congé de paternité parmi les périodes de congé assimilées à une présence dans l'entreprise pour la répartition de la réserve spéciale de participation** entre salariés. Cette mesure rejoint une disposition de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, introduite par le Sénat, qui a inclus le congé de paternité parmi les périodes assimilées à une présence en entreprise pour le calcul de l'intéressement.

La commission a ajouté les périodes de congé de paternité parmi les périodes de congé assimilées à une présence dans l'entreprise pour la répartition de la participation entre salariés.

¹ CJUE, 25 février 2021, *XI c. Caisse pour l'avenir des enfants*, affaire C-129/20.

B. RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU SALARIÉ SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL

La directive 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne fixe des exigences en matière **d'information du travailleur sur la relation de travail** et concernant **les conditions de travail**, en particulier s'agissant de la **durée des périodes d'essai**, de l'emploi parallèle, de contrats à la demande, de **transition vers une autre forme d'emploi** ou encore d'accès à la formation professionnelle.

- Cette directive prévoit que les employeurs sont tenus **d'informer les travailleurs des éléments essentiels de la relation de travail**. Elle énumère 15 informations devant être transmises par écrit au salarié dans un délai de sept jours à compter du début de la relation de travail pour huit d'entre elles et de 30 jours pour les autres informations. Le droit du travail doit être adapté pour se mettre en conformité avec ces exigences qui ne sont pas pleinement satisfaites par les informations que l'employeur communique aujourd'hui au salarié. En effet, le contrat de travail, qui n'est pas forcément établi par écrit, la déclaration préalable à l'embauche et le bulletin de paie ne permettent pas de communiquer les informations requises dans la forme et dans les délais fixés.

En conséquence, **l'article 15** prévoit que **l'employeur remette au salarié un ou plusieurs documents établis par écrit précisant les informations principales de la relation de travail**.

L'employeur devra remettre au salarié un document écrit précisant les informations principales relatives à la relation de travail.

Le salarié qui n'aura pas reçu ces informations ne pourra saisir le juge compétent afin de les obtenir qu'après avoir mis en demeure son employeur de les lui communiquer. Un décret en Conseil d'État devra fixer les modalités d'application de cet article, en particulier la liste des informations transmises au salarié. **L'article 16** permet l'application de cette obligation aux **gens de mer** et au **personnel navigant de l'aviation civile**, compte tenu des informations que doivent déjà recevoir ces salariés en vertu du code des transports.

Compte tenu de la précision des dispositions de la directive, **le rapporteur estime que la mesure proposée est justifiée et assure la transposition nécessaire et suffisante de la directive** du 20 juin 2019. Toutefois, les démarches supplémentaires ainsi imposées aux employeurs pourront **s'avérer contraignantes**, en particulier pour les petites et les moyennes entreprises (TPE-PME). Le rapporteur considère donc que le Gouvernement devra s'assurer, à l'occasion de la rédaction des textes réglementaires, que les démarches imposées aux entreprises sont réalisables et que les documents transmis s'articulent avec ceux déjà élaborés par les employeurs. **L'élaboration par le ministère du travail de documents types mis à la disposition des entreprises** sera nécessaire pour la bonne application du dispositif et la simplicité des démarches à effectuer pour les entreprises, en particulier les TPE-PME.

- Afin de respecter l'exigence posée par la directive de limiter à six mois **les durées des périodes d'essai**, l'article 15 supprime la possibilité pour des accords de branche de fixer des durées de période d'essai plus longues que la durée légale. La commission a approuvé cette suppression et a considéré que le maintien d'une période d'essai maximale de huit mois pour les cadres, fixée par accord de branche étendu et permise par le droit européen, laisse aux partenaires sociaux le soin de fixer des durées adaptées selon les secteurs et les catégories d'emploi.

- La directive impose également d'ajuster les dispositions du code du travail visant à **informer certains salariés en contrat à durée déterminée des postes en contrats à durée indéterminée à pourvoir au sein de l'entreprise**. L'article 15 prévoit ainsi que l'entreprise devra, à la demande du salarié en contrat à durée déterminée ou en contrat d'intérim, l'informer des postes en contrat à durée indéterminée à pourvoir au sein de l'entreprise.

- Enfin, la commission a approuvé la mesure visant à exclure l'application de la directive aux travailleurs ayant **un contrat ou une relation de travail d'une durée inférieure à une moyenne de trois heures par semaine au cours d'une période de référence de quatre semaines consécutives**. Seront concernés, aux termes de l'article 15, les salariés employés par chèque emploi service et par l'intermédiaire du guichet unique du spectacle occasionnel.

3. ADAPTATIONS DANS LE CHAMP DE LA SANTÉ PUBLIQUE

A. UNE ADAPTATION DES RÈGLES DE PUBLICITÉ POUR LES CENTRES DE CHIRURGIE ESTHÉTIQUE

Alors que les **installations de chirurgie esthétique** font aujourd'hui l'objet d'une **interdiction totale de publicité**, la France est mise en demeure depuis 2019 par la Commission européenne de se mettre en conformité au droit européen.

En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré dans son arrêt « Vanderborght » qu'une interdiction générale et absolue était contraire à la directive « sur le commerce électronique » et à la libre prestation des services garantie par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Cour a cependant admis que « **la protection de la santé** » et de « **la dignité de la profession** » pouvaient constituer des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des restrictions par les États.

En conséquence, **l'article 19** prévoit de substituer au régime d'interdiction un régime d'autorisation de principe cependant limitée en **écartant toute possibilité de publicité déloyale ou de nature à porter atteinte à la santé publique**.

L'encadrement de la publicité pour les activités de chirurgie esthétique doit être mieux contrôlé par les autorités compétentes et, sur le plan déontologique, par les ordres, afin de prévenir les dérives constatées notamment sur les réseaux sociaux.

B. UNE ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DENRÉES ALIMENTAIRES DESTINÉES À DES FINS MÉDICALES SPÉCIALES

L'article 20 adapte les dispositions du code de la santé publique aux règlements européens relatifs aux denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales (DADFMS).

Ces denrées comprennent les ADDFMS dits standards, avec les **compléments nutritionnels oraux ou les aliments de nutrition entérale**, mais aussi les ADDFMS **adaptés à une pathologie**, un trouble ou un état de santé, avec notamment les produits destinés aux enfants en bas âge. Ces denrées, aux termes du règlement européen de 2013, doivent être **utilisées nécessairement sous contrôle médical**.

Alors que les règlements européens ont rénové le **cadre relatif à la composition et à l'information** sur ces denrées, le présent article entend **ouvrir le champ de leur dispensation en officines**. Aujourd'hui, les **pharmacies à usage intérieur** assurent un rôle central dans la distribution des denrées, particulièrement celles à risque.

La commission, à l'initiative du rapporteur, a souhaité :

- **renforcer l'effectivité du contrôle** médical dans les règles de vente au détail ou de dispensation, mais aussi en soumettant les produits répondant à des pathologies à une prescription médicale obligatoire ;
- mieux préciser **l'encadrement des denrées à risque grave pour la santé en cas de mésusage**.

C. L'ADAPTATION DU DROIT FRANÇAIS À LA DÉCLARATION UNIQUE HARMONISÉE AU NIVEAU EUROPÉEN DES SUBSTANCES ET MÉLANGES

L'article 21 adapte le dispositif national de déclaration de la composition des produits chimiques par les industriels au système européen de déclaration unique issu des dernières actualisations du règlement (CE) 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, dit règlement « CLP », adopté en 2008.

L'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) a en effet dans ce cadre mis à disposition des industriels, aux fins de déclaration des produits dont les centres antipoison doivent avoir à connaître à des fins préventives et éventuellement curatives, un **portail de déclaration centralisé permettant aux industriels de ne faire qu'une seule déclaration pour tous les pays dans lesquels leurs produits sont mis sur le marché**.

Ce portail, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2021, est opéré au niveau national par le centre antipoison et de toxicovigilance du CHU de Nancy.

Ce portail ayant vocation à remplacer le portail national dit « Déclaration-Synapse » existant en France depuis 2010, l'article 21 en tire les conséquences en réécrivant les dispositions adéquates du code de la santé publique et du code du travail.

D. L'ADAPTATION AUX RÈGLES EUROPÉENNES RELATIVES AUX ALIMENTS MÉDICAMENTEUX ET AUX MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES

L'article 22 adapte le droit français au paquet « médicaments vétérinaires » adopté en janvier 2019, composé de deux règlements relatifs, respectivement, aux aliments médicamenteux pour animaux et aux médicaments vétérinaires.

L'article ratifie d'abord l'ordonnance du 23 mars 2022, qui a récemment adapté les dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime à ces nouvelles règles européennes, et tire les conséquences d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Anses et les directions départementales de la protection des populations, lesquelles récupèrent la gestion des établissements de fabrication d'aliments médicamenteux.

La commission a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

E. MIEUX CONTRÔLER LES DISPOSITIFS MÉDICAUX

L'article 23 vise à adapter le droit national aux règlements européens 2017/745 relatif aux dispositifs médicaux et 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Ces règlements ont **profondément refondu le droit relatif** aux dispositifs médicaux, dans l'objectif de mieux harmoniser les règles applicables à ces produits au sein de l'Union européenne, d'améliorer leur sécurité et renforçant les obligations des opérateurs, et d'améliorer la transparence du marché.

Pour cela, l'article 23 prévoit la **ratification de deux ordonnances** prises en 2022 pour adapter les dispositions du code de la santé publique à la nouvelle réglementation européenne. Il porte directement, par ailleurs, des dispositions relatives aux **produits sans visée médicale** que le règlement européen 2017/745 inclut dans son champ et aux **pouvoirs de sanction de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**, qui n'ont pu être incluses dans les ordonnances du fait du périmètre d'habilitation.

La commission a accueilli favorablement ces dispositions devant permettre la pleine application de la nouvelle réglementation européenne. Le rapporteur a toutefois souhaité souligner que la nécessité, pour les fabricants de dispositifs médicaux commercialisés antérieurement à l'entrée en vigueur des nouveaux règlements, d'obtenir une nouvelle certification de conformité dans des délais contraints soulevait de **très vives inquiétudes au sein du secteur**. En octobre 2022, près de 23 000 certificats de conformité devaient encore être renouvelés, laissant craindre que des dispositifs médicaux **ne puissent plus être commercialisés**.

Ces difficultés **alimentent les craintes relatives à l'approvisionnement en dispositifs médicaux**, dans un contexte international déjà marqué par une très forte tension sur les chaînes de production et de distribution. Dans ce contexte, la commission a adopté un **amendement visant à lutter plus efficacement contre les risques de pénurie les plus graves** en contraignant les opérateurs à prendre les mesures nécessaires lorsqu'ils constatent un risque de pénurie ou, à défaut, à informer en amont l'Agence nationale de sécurité du médicament et des dispositifs médicaux (ANSM) de son existence.

F. RENFORCER LA PÉNALITÉ FINANCIÈRE POUR MANQUEMENT À L'OBLIGATION DE SÉRIALISATION DES MÉDICAMENTS

L'article 24 vise à renforcer le dispositif de lutte contre les médicaments falsifiés en conférant aux équipes de l'assurance maladie la faculté de prononcer des sanctions financières contre les officines ne respectant pas leur obligation de sérialisation, c'est-à-dire de désactivation des identifiants uniques se trouvant sur les boîtes de médicaments et garantissant leur usage unique.

Le dispositif reprend celui proposé par le Gouvernement et adopté par le Sénat puis censuré dans le PLFSS pour 2022 pour méconnaissance du cadre organique, mais rend la pénalité forfaitaire : en cas de manquement à l'obligation de sérialisation, les officines seraient passibles d'une pénalité de 2000 euros, pouvant être réitérée par période de trois mois.

L'administration justifie ce choix par la nécessité de rendre la menace claire, industrialisable par les équipes de l'assurance maladie qui auront la compétence de la prononcer, et donc propre à renforcer le respect, par les pharmaciens, de leur obligation.

Au 28 novembre 2022, près de 62 % seulement des pharmacies parviennent à se connecter au répertoire national de vérification des médicaments, lui-même interfacé avec le répertoire européen, étape indispensable à la désactivation des numéros d'identification uniques des boîtes. Ailleurs en Europe, cette proportion serait supérieure d'une vingtaine de points de pourcentage en moyenne.

C'est sur la base de ce constat que la Commission européenne fait peser sur l'État français la menace, pour manquement à une réglementation européenne entrée en vigueur en février 2019, d'une sanction de l'ordre de 300 à 400 millions d'euros. **La commission a adopté cet article sans modification.**

Réunie le mercredi 7 décembre 2022 sous la présidence de Catherine Deroche, **la commission des affaires sociales** a examiné le rapport de Pascale Gruny sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Elle a examiné au fond les articles 12, 14 à 16 et 19 à 23, ainsi que les amendements qui s'y rattachent.

Elle a adopté les articles 1^{er} à 8 et 13 dans la rédaction proposée par la commission des finances à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

Elle a adopté les articles 9 à 11, 17, 18 et 25 dans la rédaction proposée par la commission des lois à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

Elle a adopté les articles 26 à 29 dans la rédaction proposée par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

Elle a adopté les articles 30 et 31 dans la rédaction proposée par la commission des affaires économiques à qui elle a délégué l'examen au fond de ces dispositions.

La commission des affaires sociales a adopté le projet de loi modifié.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Pascale Gruny
Sénateur (LR) de l'Aisne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>



... l'avis sur le projet de loi portant diverses dispositions

D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES DOMAINES DE L'ÉCONOMIE, DE LA SANTÉ, DU TRAVAIL, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE

- **Première lecture**

Réunie le 6 décembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné **le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne** dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE), déposé au Sénat le 23 novembre 2022 par le Gouvernement.

Le titre I^{er} du projet de loi contient pour l'essentiel des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. C'est pourquoi la commission des finances a reçu de la commission des affaires sociales **une délégation au fond pour l'examen des articles 1 à 8 et 13.**

Sur proposition de son rapporteur, la commission des finances a adopté **quatre amendements**, qui seront ensuite présentés à la commission des affaires sociales :

- un amendement à l'article 3 visant à **poursuivre le travail d'harmonisation des dispositions applicables aux mutuelles, aux institutions de prévoyance et aux sociétés d'assurance**. L'amendement prévoit ainsi d'harmoniser les exigences applicables aux dirigeants de ces organismes. Il renforce le contrôle d'honorabilité des dirigeants de mutuelles, en l'alignant sur celui prévu pour les dirigeants de sociétés d'assurance et d'institutions de prévoyance ;
- un amendement à l'article 8 visant à **restreindre le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement pour transposer la directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises**. En l'état, il excède très largement ce qui est nécessaire à la transposition de la directive et à ses conséquences pour les dispositifs instaurés au niveau national ces dernières années ;
- enfin, deux **amendements rédactionnels** sur les articles 2 et 5.

1. EN DÉPIT DE LA FRÉQUENCE DES PROJETS DE LOI D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE, LA FRANCE CONNAIT ENCORE DES RETARDS DANS LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES OU DANS LA MISE EN CONFORMITÉ DE SON DROIT NATIONAL

Alors que la France se préparait à prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne, au premier semestre 2022, le Gouvernement avait déposé, au mois d'avril 2021, un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne¹. Il visait à **montrer l'exemplarité de notre pays en matière de transposition du droit de l'Union**.

Force est de constater qu'à peine un peu plus d'un an après sa promulgation², la commission des finances examine de nouveau des dispositions visant à adapter le droit financier, assurantiel, bancaire et économique à la réglementation européenne, pour lesquelles la **France pourrait ne pas respecter les délais requis**. Le rapporteur partage les regrets du Conseil d'État, qui déplore également dans son avis le retard pris par la France.

De ce fait, **la commission des finances n'a disposé que de quelques jours pour examiner des articles techniques**, portant des modifications directes ou des demandes d'habilitation à adapter notre droit pour tenir compte de directives ou de règlements soit très longs – le règlement sur les contreparties centrales compte 97 articles – soit soulevant des **enjeux extrêmement significatifs pour nos entreprises**.

2. QUATRE DISPOSITIONS MODIFIENT DIRECTEMENT LE DROIT EN VIGUEUR POUR L'ADAPTER AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE, DONT UNE POUR CORRIGER UNE ERREUR AYANT CONDUIT À IMPOSER DES OBLIGATIONS EXCÉDANT LES EXIGENCES EUROPÉENNES

Quatre articles du PJJ DDADUE comportent des dispositions visant soit à **adapter directement le cadre national au droit de l'Union européenne**, soit à **corriger des erreurs** à la suite de précédentes transpositions en droit interne des évolutions du droit de l'Union.

L'article 1^{er} renvoie à un arrêté la définition des seuils d'applicabilité de la directive « **Solvabilité 2** » et des **grands risques**. Ces seuils sont aujourd'hui respectivement actualisés par la loi et par un décret en Conseil d'État mais les États membres ne disposent d'aucune marge de manœuvre lors de leur actualisation tous les cinq ans par la Commission européenne, pour tenir compte de l'inflation.

L'article 2 définit les **autorités d'enregistrement et de surveillance du produit paneuropéen d'épargne retraite individuelle (PEPP)**, en suivant la répartition des compétences qui prévaut actuellement entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers. Si le règlement européen à l'origine de ces dispositions **s'applique depuis le 22 mars 2022, ce retard n'a pas eu d'impact** – le PEPP étant pour le moment un « **échec patent** », pour reprendre des propos entendus en audition. Un seul produit a été développé jusqu'ici, en Slovaquie. Des **dispositions complémentaires** pourraient être envisagées **par le Gouvernement d'ici la séance publique pour permettre au PEPP de s'intégrer dans l'écosystème des produits d'épargne retraite français**.

L'article 3 vise à **corriger une erreur** commise dans le cadre de l'adaptation du droit français aux dispositions du règlement 2019/2088 sur la **publication d'informations en matière de durabilité dans les secteurs financiers** (règlement « SFRD »). En effet, l'article 29 de la loi « **énergie-climat** »³, introduit à l'initiative du Gouvernement, conduit à **appliquer les exigences**

¹ Hervé Maurey était également rapporteur de ce projet de loi.

² [Loi n° 2021-1308](#) du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

³ [Loi n° 2019-1147](#) du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

du règlement SFRD à tous les produits proposés par les mutuelles et les institutions de prévoyance, y compris ceux permettant par exemple de couvrir les dommages corporels liés à un accident. Or, le règlement SFRD ne vise que les produits financiers ou les produits d'investissement fondés sur l'assurance (ex. assurance vie). **Le rapporteur déplore ici l'obstination du Gouvernement à avoir voulu maintenir son dispositif en l'état en 2019 en dépit des alertes de la commission des affaires économiques du Sénat** sur le fait que la rédaction excédait les exigences européennes.

En complément, sur cet article, **la commission a adopté un amendement visant à poursuivre le travail d'harmonisation** des obligations applicables aux mutuelles, aux institutions de prévoyance et aux sociétés d'assurance. En l'occurrence, il s'agit des **exigences d'honorabilité des dirigeants** : les dirigeants de mutuelles ne sont pas soumis à l'exigence d'absence de condamnation depuis moins de dix ans pour des délits ou des crimes **lorsqu'ils bénéficient d'une dispense d'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire**. Une telle dérogation n'apparaît pas justifiée de sorte que **l'amendement renforce le contrôle d'honorabilité des dirigeants de mutuelles**.

L'article 5 adapte le **droit des titres français** afin de permettre la pleine application du règlement européen 2022/858 sur un **régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués (DLT)**¹, qui englobe la *blockchain*. Ce régime doit **favoriser l'innovation dans le secteur financier**, en permettant aux autorités de supervision nationales d'accorder à des acteurs de petite ou moyenne taille **certaines exemptions réglementaires**, tout en assurant un niveau de protection suffisant pour les investisseurs, les clients et la stabilité du marché.

3. CINQ DEMANDES D'HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE, DONT UNE POUR LAQUELLE LE PÉRIMÈTRE DE L'HABILITATION DOIT ÊTRE MODIFIÉ POUR NE PAS CONDUIRE À UN DESSAISISSEMENT DU PARLEMENT

Au regard du **nombre important d'habilitations à légiférer par ordonnance demandées par le Gouvernement**, le rapporteur a utilisé **trois critères** pour s'assurer de leur bon usage : 1) **l'absence de marges de manœuvre** laissées au législateur et aux États membres ; 2) **un contenu de l'habilitation strictement limité** à ce qui est nécessaire pour assurer l'adaptation du cadre national aux actes législatifs de l'Union européenne ; 3) un **décali d'habilitation cohérent** avec les délais d'entrée en application des textes européens.

À cet égard, le rapporteur considère que **deux articles remplissent ces conditions**, sans poser par ailleurs de difficultés sur le fond. **L'article 4** vise ainsi à permettre la transposition de la directive 2021/2118 du 24 novembre 2021 relative à **l'assurance de la responsabilité civile des véhicules automoteurs**. **L'article 6** porte quant à lui sur l'adaptation du droit interne au nouveau cadre pour le redressement et la résolution des **contreparties centrales** (chambres de compensation), mis en place par le règlement européen 2021/23 du 16 décembre 2021.

Concernant **l'article 13**, **c'est moins le contenu que le décali de l'habilitation qui soulève des interrogations**. Elle doit permettre la transposition de la directive 2021/2167 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, qui désignent les sociétés destinées soit à **gérer des prêts non performants** au nom des banques propriétaires, soit à **acquérir ces prêts**. Il s'agit, des termes mêmes du régulateur, l'ACPR, d'un chantier éminemment complexe, qui touche tant au droit bancaire qu'au droit de propriété et aux droits des emprunteurs. **Le décali d'habilitation de neuf mois apparaît dès lors optimiste**. Il ne peut toutefois pas être

¹ [L'Autorité des marchés financiers](#) définit la technologie des registres distribués (distributed ledgers technology - DLT) comme un nouveau type de plateforme par laquelle des transactions entre participants s'effectuent de pair à pair, c'est-à-dire sans intermédiation d'une entité centrale, et sont automatiquement enregistrées sur des serveurs communs, qui servent de registres et qui sont visibles par tous les utilisateurs de cette technologie.

prolongé, la directive devant prendre effet le 29 décembre 2023. **La directive ayant été adoptée au mois de novembre 2021, le rapporteur ne peut que regretter que le Gouvernement n'ait pas agi avant, pour éviter tout risque de dérapage calendaire.**

L'article 7 soulève quant à lui des enjeux sur le fond puisqu'il a trait aux informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés que devront publier les entreprises, parfois qualifié de CBCR public¹. Deux éléments de ce dispositif méritaient d'être approfondis, même s'il a été **difficile d'obtenir des informations précises de la part du Gouvernement**. Le premier concerne **les obligations qui pèseront sur les entreprises**, qui doivent déjà transmettre ces données à l'administration fiscale, il ne s'agit pas en effet de leur imposer une **nouvelle charge déclarative**. Le deuxième enjeu a trait à la transposition de la **clause de sauvegarde**, qui devra permettre de garantir une juste protection des entreprises, sans pour autant remettre en cause le principe même de la directive.

Alors que, sur ces deux sujets, la directive laisse **certaines marges d'appréciation** aux États membres et qu'elle a été publiée il y a plus d'un an désormais, **le rapporteur regrette que le Gouvernement ait fait le choix d'une habilitation**, au lieu de travailler à la rédaction de dispositions « en dur ». L'habilitation est par ailleurs donnée pour un délai de six mois, alors que la directive entrera en vigueur le 22 juin 2023.

À ces critiques s'ajoute en plus, pour **l'article 8**, un **périmètre d'habilitation bien trop large**. Elle vise à permettre au Gouvernement de transposer **la directive sur le reporting de durabilité des entreprises** (directive « CRDS ») et de procéder à **diverses modifications du régime des obligations des entreprises en matière d'enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance**. Si le cadre européen de la documentation extra-financière est aujourd'hui fixé par la directive sur le reporting non financier (directive « NFRD »), la directive CRDS apporte des avancées significatives en incluant davantage d'entreprises, des grandes entreprises au 1^{er} janvier 2025 aux PME cotées au 1^{er} janvier 2026, en prévoyant la prise d'actes délégués par la Commission européenne pour définir précisément les informations devant être communiquées par les entreprises et en exigeant la **certification des informations fournies** par un commissaire aux comptes ou un organisme tiers indépendant.

Cependant, **l'habilitation est demandée par le Gouvernement alors même que la directive n'a pas encore été publiée, ce qui est pour le moins inhabituel**. De plus, elle est, à ce stade, beaucoup trop large. En effet, **l'habilitation va bien au-delà des seules obligations d'information** en permettant de procéder à des modifications des obligations des entreprises en matière d'enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance. Aussi **un amendement a-t-il été adopté pour restreindre le champ d'habilitation aux seules mesures modifiant les obligations de publication des entreprises**, dès lors que ces obligations interviendraient dans un domaine déjà couvert par la directive CRDS et par les actes délégués adoptés par la Commission européenne sur son fondement.



Hervé MAUREY
Rapporteur
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ *Country by country reporting : reporting pays par pays des principales informations fiscales sur les entreprises.*



...le projet de loi

D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES DOMAINES DE L'ÉCONOMIE, DE LA SANTÉ, DU TRAVAIL, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE

Comportant trente et un articles répartis en quatre titres, le **projet de loi n°140 (2022-2023)** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne vise à transposer et à mettre en œuvre des textes adoptés par l'Union européenne ces trois dernières années.

La commission des affaires sociales a délégué au fond à la commission des lois l'examen de six articles, qui ont pour objet de transposer en droit interne deux directives relatives au droit des sociétés ainsi qu'une directive relative à la protection des travailleurs, de mettre en œuvre un règlement en matière de protection de l'enfance, et de compléter la transposition de deux directives de 2014 relatives au droit de la commande publique.

De nature inévitablement composite, les dispositions concernées portent, plus précisément, sur les opérations transfrontalières de fusion, scission et transformation des sociétés, sur les sanctions applicables en cas de diminution importante du capital social d'une société, sur les peines d'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession, sur le droit à l'information des agents publics et sur la coopération internationale en matière de responsabilité parentale.

La **transposition des directives dans les délais impartis** constitue un objectif important, non seulement pour assurer l'effectivité du droit de l'Union européenne, mais également pour limiter le risque de recours en manquement introduits contre la France¹.

Pour autant, la nécessité, voire l'urgence à légiférer pour adapter le droit interne au droit de l'Union européenne **ne saurait justifier les délais particulièrement courts laissés par le Gouvernement au Parlement, et en premier lieu au Sénat, pour mener à bien l'examen du projet de loi, pour lequel la procédure accélérée a été engagée**. Le texte a en effet été adopté en conseil des ministres moins de deux semaines avant l'examen en commission.

La commission a néanmoins proposé à la commission des affaires sociales d'adopter le projet de loi, modifié par plusieurs amendements du rapporteur.

1. TRANSPOSER LA DIRECTIVE RELATIVE AUX OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES DE FUSION, SCISSION ET TRANSFORMATION DES SOCIÉTÉS ET METTRE FIN À UNE SITUATION DE « SURTRANSPOSITION »

A. ENCADRER LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « FUSIONS- SCISSIONS » DANS UN DÉLAI PLUS CONTRAINT ET SELON DES MODALITÉS PLUS PRÉCISES

L'article 9 du projet de loi vise à **habiliter le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive (UE) 2019/2121** du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2017/1132 concernant les transformations, fusions et scissions

¹ Dans sa communication du 5 janvier 2022 relative au bilan de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, le Gouvernement a rappelé que, entre 2017 et 2021, la France a divisé par quatre le nombre de défauts de transposition et a accentué ses efforts pour clore rapidement les procédures ouvertes à son encontre (en décembre 2021, la France était concernée par 27 procédures d'infraction sur les 872 procédures en cours).

transfrontalières. **La directive doit être transposée avant le 31 janvier 2023.** Elle complète le corpus juridique déjà existant concernant les fusions transfrontalières et crée deux nouveaux régimes : la transformation¹ (transfert de siège social dans un autre État membre) et la scission transfrontalière. **L'objectif poursuivi par le législateur européen est de garantir la liberté d'établissement des sociétés au sein du marché intérieur de l'Union européenne² en harmonisant les règles relatives à leur mobilité.**

Si la directive 2019/2121 du 27 novembre 2019 vise principalement à étendre les règles applicables à la fusion transfrontalière aux opérations de scission et de transformation transfrontalières, **elle renforce aussi la protection des actionnaires, créanciers et salariés des sociétés concernées de manière à ce que ces opérations ne lèsent pas leurs intérêts.** En particulier, **la directive crée un droit de retrait des actionnaires qui s'opposent à l'opération transfrontalière.** Ceux-ci ont alors la possibilité d'obtenir une soulte en espèces en échange de leurs actions ; s'ils sont en désaccord avec le montant de cette compensation, ils peuvent le contester pour en obtenir, éventuellement, la révision. Tout au long du processus de l'opération transfrontalière, **la directive s'assure également de l'information et de la consultation des salariés ainsi que du maintien de la participation de ces derniers au sein de l'organe de direction.**

En contrepartie de la mobilité offerte aux sociétés des États membres, la directive instaure également un contrôle de légalité renforcé. L'opération transfrontalière n'est possible que si la société obtient un **certificat préalable délivré par une autorité compétente dans l'État membre de départ.** Le certificat permet de vérifier, outre le respect de certaines formalités, que l'opération n'est pas « *réalisée à des fins abusives, frauduleuses menant ou visant à se soustraire au droit de l'Union ou au droit national ou à le contourner, ou à des fins criminelles* »³. L'autorité en charge de ce contrôle dispose de pouvoirs d'investigation. Au surplus, avant l'immatriculation de la société dans l'État membre d'arrivée, un second contrôle de légalité doit être effectué par une autorité compétente.

Compte tenu du délai imposé pour transposer la directive et de l'existence d'un avant-projet d'ordonnance en cours de finalisation, comme le Gouvernement l'a indiqué au rapporteur, **la commission a souhaité restreindre le délai de transposition de la directive à trois mois au lieu de six.** En outre, la directive prévoit une option permettant aux États membres de réduire la proportion des représentants de salariés au sein de l'organe de direction de la société issue de l'opération transfrontalière. Estimant que cette option risquait d'être défavorable aux salariés, la commission a, sur proposition du rapporteur, décidé de la supprimer. Enfin, **la spécificité du contrôle de légalité préalable à l'opération transfrontalière justifie que cette mission soit confiée à un seul opérateur, le greffier du tribunal de commerce,** comme c'est d'ailleurs le cas en droit interne pour les fusions transfrontalières⁴.

B. METTRE FIN À UNE SITUATION DE « SURTRANSPOSITION » QUI RISQUE DE PORTER PRÉJUDICE AUX SOCIÉTÉS FRANÇAISES FRAGILISÉES PAR LES CONSÉQUENCES DES CRISES RÉCENTES

L'article 10 du projet de loi vise à modifier les articles L. 223-42 et L. 225-248 du code de commerce. Ces dispositions prévoient, pour les sociétés par actions (société anonyme, société à responsabilité limitée, société en commandite par actions et société par actions simplifiée), que **dans le cas où les capitaux propres d'une société deviennent inférieurs à la moitié de son capital social, l'assemblée générale des actionnaires ou**

¹ La transformation est définie par le paragraphe 2 de l'article 86 *ter* de la directive comme étant « *une opération par laquelle une société, sans être dissoute ou liquidée ou mise en liquidation, transforme la forme juridique sous laquelle elle est immatriculée dans un État membre de départ en une des formes juridiques de l'État membre de destination, figurant à l'annexe II, et transfère au moins son siège statutaire dans l'État membre de destination, tout en conservant sa personnalité juridique* ».

² La liberté d'établissement des personnes morales est prévue aux articles 49 et 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Paragraphes 8 à 12 des articles 86 *quaterdecies*, 127 et 160 *quaterdecies* de la directive 2019/2121 du 27 novembre 2019.

⁴ Article L. 236-30 du code de commerce.

les associés se réunissent dans un délai de quatre mois pour décider de dissoudre ou non la société. En cas de non dissolution, la société dispose alors de deux exercices comptables pour remédier à la situation, **faute de quoi toute personne intéressée est en droit de demander sa dissolution.**

Le Gouvernement fait valoir que le droit en vigueur est bien plus sévère que la règle prévue à l'article 58 de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017¹. **Il s'agit d'une situation de « surtransposition »².** Cette directive a en effet laissé une marge de manœuvre plus souple aux États membres, la dissolution n'étant pas imposée. **Il y aurait donc un risque de dissolution excessif et accru comparativement aux autres entreprises de l'Union européenne.**

Le Gouvernement propose donc de modifier la nature de la sanction à laquelle s'expose l'entreprise dont les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié de son capital social, **en remplaçant la dissolution par l'obligation d'apurer les pertes** au moyen d'une réduction du capital social, jusqu'à un minimum qui serait fixé par décret en Conseil d'État.

Cette **modification**, qui maintient une double sanction (la réduction du capital social et, à défaut, la dissolution judiciaire), mais dans un délai plus long (quatre exercices comptables), a été **jugée justifiée par la commission**, à l'aune des conséquences économiques des crises récentes (covid-19, guerre en Ukraine) ainsi que des nouvelles modalités de financement des sociétés.

2. PRÉSERVER L'EFFET DISSUASIF DES PEINES D'EXCLUSION DES PROCÉDURES DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

A. LA TRANSPOSITION PARTIELLE DES DIRECTIVES 2014/23/UE ET 2014/24/UE RELATIVES AUX MARCHÉS PUBLICS ET AUX CONTRATS DE CONCESSION NÉCESSITE UNE MODIFICATION DE LA LÉGISLATION

La directive 2014/23/UE, relative aux contrats de concession, et la directive 2014/24/UE, relative aux marchés publics, prévoient **des motifs d'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession** à la suite d'infractions pénales, de non-respect du droit du travail, de faute professionnelle grave ou encore de manquements aux obligations fiscales. **Les opérateurs économiques sanctionnés en ce sens ont néanmoins la possibilité de démontrer leur « fiabilité »**, et ainsi de continuer à candidater à des marchés publics, notamment en prouvant qu'ils ont pris des « *mesures concrètes* » de nature à prévenir toute nouvelle infraction.

Si ces motifs d'exclusion de plein droit ont bien été transposés en droit interne par le biais des ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, **ces ordonnances n'ont transposé que partiellement le mécanisme de régularisation qu'imposent ces directives.**

En effet, les infractions pénales les plus graves, mentionnées aux articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du code de la commande publique, telles que la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, la corruption ou encore l'escroquerie, ont été exclues de ce mécanisme de régularisation. Or, celui-ci est censé s'appliquer indifféremment à l'ensemble des cas d'exclusion mentionnés par lesdites directives.

¹ Le paragraphe 1 de l'article 58 de la directive prévoit qu' « *en cas de perte grave du capital souscrit, l'assemblée générale doit être convoquée dans un délai fixé par les législations des États membres afin d'examiner s'il y a lieu de dissoudre la société ou d'adopter toute autre mesure* ».

² La « surtransposition » peut être définie comme « *l'adoption ou le maintien de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales d'une directive* ». Cela peut concrètement se traduire par « *le fait d'exercer un choix entre plusieurs options ouvertes par la directive ou de décider d'utiliser ou non les possibilités de dérogation qu'elle autorise peut également conduire à une surtransposition, dans la mesure où ces choix peuvent créer des obligations plus strictes pour les destinataires de la norme* » (rapport d'information n°532 sur les moyens de lutter contre la transposition des directives européennes dans le droit français, fait par Alice Thourot et Jean-Luc Warsmann au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, décembre 2017, p. 5).

Le caractère incomplet de la transposition de ces directives ayant été reconnu par le Conseil d'État¹ et, à la suite d'une question préjudicielle, par la Cour de justice de l'Union européenne², la commission a pris acte de la nécessité d'étendre, comme le propose l'article 11 du projet de loi, le mécanisme de régularisation aux infractions pénales précitées.

B. PRÉVOIR EXPLICITEMENT L'ÉVALUATION DES MESURES DE RÉGULARISATION MAINTIENDRAIT LE CARACTÈRE DISSUASIF DES PEINES D'EXCLUSION DES MARCHÉS PUBLICS ET AMÉLIORERAIT LA LISIBILITÉ DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Bien que reposant sur le volontarisme des opérateurs économiques condamnés à une peine entraînant l'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession, **le mécanisme de régularisation prévu par les directives 2014/23/UE et 2014/24/UE précitées doit faire l'objet d'une évaluation prenant en compte la gravité des infractions ou des fautes commises.**

Selon les termes desdites directives, cette évaluation porte sur les « mesures concrètes » de nature à « *prévenir* » toute nouvelle infraction ou faute, prises par l'opérateur économique souhaitant candidater à un marché public ou à un contrat de concession malgré sa condamnation. Cette évaluation peut aboutir au constat de « *l'insuffisan[ce]* » de ces mesures. Or, en droit interne, le contour de cette évaluation est lacunaire et, dans les faits, sa systématisation par les acheteurs publics n'est pas garantie, faute de lisibilité au sein du code de la commande publique.

Compte tenu de la particulière gravité des infractions mentionnées aux articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du code de la commande publique que l'article 11 du projet de loi complète, incluant notamment la traite d'êtres humains, **la commission a souhaité**, sur proposition du rapporteur, **préserver le caractère pleinement dissuasif des peines d'exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession** en inscrivant, au sein des articles du code de la commande publique concernés, l'existence de ces évaluations propres au mécanisme de régularisation prévu par les directives européennes. Cette évaluation ne serait exigée que pour les candidats auxquels il serait envisagé d'attribuer le marché public ou la concession.

3. GARANTIR POUR LES AGENTS PUBLICS LE DROIT À L'INFORMATION INTRODUIT PAR LA DIRECTIVE DU 20 JUIN 2019 RELATIVE À DES CONDITIONS DE TRAVAIL TRANSPARENTES ET PRÉVISIBLES DANS L'UNION EUROPÉENNE

A. LA DIRECTIVE (UE) 2019/1152 RELATIVE À DES CONDITIONS DE TRAVAIL TRANSPARENTES ET PRÉVISIBLES DANS L'UNION EUROPÉENNE DEVAIT ÊTRE TRANSPOSÉE AVANT LE 1^{ER} AOÛT 2022 PAR LES ÉTATS MEMBRES

Ayant pour objectif d'améliorer la protection des travailleurs, la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (UE) est entrée en vigueur le 31 juillet 2019 ; les États membres devaient adopter les mesures de transposition en droit interne au plus tard le 1^{er} août 2022.

Visant l'ensemble des travailleurs de l'UE, cette directive s'applique également aux agents publics travaillant dans les trois versants de la fonction publique, soit **5,66 millions** de personnes au 31 décembre 2020³.

¹ Décision n° 419146 du Conseil d'État du 12 octobre 2020, dite « Société Vert Marine ».

² CJUE, 11 juin 2020, Vert Marine SAS, C-472/19.

³ Source : *Les chiffres clés de la fonction publique*, édition 2022, direction générale de l'administration et de la fonction publique, novembre 2022.

Sur les vingt-six articles de la directive, un seul nécessite une **transposition par la voie législative** : l'**article 4**, qui introduit l'obligation pour les employeurs « *d'informer les travailleurs des éléments essentiels de la relation de travail* ». Afin de transposer cette obligation d'information dans le droit interne, l'**article 17 du projet de loi vise à consacrer, au sein d'un nouvel article du code général de la fonction publique¹, un droit pour tout agent public à « recevoir de son employeur communication des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions ».**

La liste des éléments précis qui seraient communiqués aux agents publics ainsi que les modalités de cette communication seraient déterminées par un **décret en Conseil d'État²**, qui renverrait lui-même à un **arrêté établissant les modèles des documents** que les employeurs remettraient aux agents publics afin de se conformer à l'obligation d'information posée. Les éléments communiqués devraient notamment porter sur l'identité et l'adresse de l'employeur ; la situation administrative de l'agent ; les droits de l'agent à formation, à rémunération, à congés payés ; le temps de travail de l'agent ; ainsi que sur les modalités de cessation de fonctions pour les fonctionnaires ou modalités de fin de contrat pour les agents contractuels³.

Ainsi, l'ensemble des agents soumis au code de la fonction publique, qu'ils aient la qualité de fonctionnaires ou de contractuels, bénéficieraient du nouveau droit à l'information. Le projet de loi tend également à rendre applicable ce droit aux catégories de personnels des établissements publics de santé qui ne relèvent pas du code général de la fonction publique. Sont ainsi visés les praticiens hospitaliers titulaires, les praticiens recrutés par contrat et les assistants des hôpitaux, ainsi que les praticiens associés.

B. SOULIGNANT LE RETARD PRIS PAR LA FRANCE DANS LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2019/1152, LA COMMISSION A APPROUVÉ LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI VISANT À CONSACRER LE DROIT À L'INFORMATION POUR LES AGENTS PUBLICS

Alors que la France a déjà **dépassé de quatre mois le délai** laissé aux États membres par le Parlement européen et le Conseil pour transposer en droit interne la directive (UE) 2019/1152, la commission juge les articles 17 et 18 du projet de loi bienvenus pour éviter les **risques de recours en manquement** introduit par la Commission européenne auprès de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cependant, la commission souligne que la **valeur ajoutée** du nouveau droit à l'information résidera probablement davantage dans la **simplification** qu'il opère pour les agents publics, en leur donnant un **accès plus facile et direct à des informations individualisées**, que dans la nature des informations transmises en elles-mêmes, auxquelles les agents publics ont, dans l'ensemble, déjà accès en l'état du droit – au travers, certes, d'un ensemble composite de moyens d'information⁴.

Alors que le Gouvernement a évalué que la mise en œuvre du droit à l'information « *ne devrait pas nécessiter d'équivalents temps plein supplémentaires* »⁵, la commission n'en juge pas moins utile d'évaluer précisément le coût et la surcharge de travail induits par cette disposition pour les employeurs publics des trois versants de la fonction publique, une fois que les décrets d'application auront été publiés et que la mesure aura été mise en œuvre.

À l'initiative du rapporteur, la commission a par ailleurs souhaité procéder à des **actualisations complémentaires** dans le code de la santé publique afin de remplacer les références aux lois statutaires de la fonction publique, abrogées par l'ordonnance n°2021-1574 du 24 novembre 2021, par les références correspondant aux dispositions du code général de la fonction publique, dans un **objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**.

¹ L'article L. 115-7, qui compléterait le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code général de la fonction publique.

² En application de l'article L. 9 du code général de la fonction publique.

³ Conformément à la liste dressée au deuxième paragraphe de l'article 4 de la directive (UE) 2019/1152.

⁴ Publications au Journal officiel de la République française et dans des bulletins officiels ministériels ; notifications écrites ; contrats de droit public ; articles réglementaires des codes ; décrets et arrêtés.

⁵ Étude d'impact du projet de loi.

4. ASSURER UNE COORDINATION AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RÈGLEMENT DIT « BRUXELLES II BIS REFONTE »

L'article 25 du projet de loi vise à modifier le dernier alinéa de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit la **coopération entre les services d'aide sociale à l'enfance des États membres de l'Union européenne**. Le Gouvernement propose d'intégrer un renvoi au règlement (UE) n°2019/1111 du 25 juin 2019 dit « Bruxelles II *bis* refonte »¹, entré en vigueur le 1^{er} août 2022 en remplacement du règlement (CE) 2201/2003 du 27 novembre 2003 dit « Bruxelles II *bis* »². La commission a jugé adéquate cette mise à jour du droit national.

Réunie le 6 décembre 2022, la commission a proposé à la commission des affaires sociales d'adopter les articles délégués ainsi modifiés.

Le texte sera examiné en séance publique le mardi 13 décembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- Étude d'impact du projet de loi ;
- Avis du Conseil d'État sur le projet de loi ;
- Rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris sur la transposition de la directive « fusions-scissions » ;
- Décision n° 419146 du Conseil d'État du 12 octobre 2020, dite « Société Vert Marine » ;
- Étude d'impact de la directive (UE) 2019/1152 du 20 juin 2019 ;
- Rapport de Pascale Gruny fait au nom de la commission des affaires sociales.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Didier Marie

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
de la Seine-
Maritime

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>

¹ Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants dit « Bruxelles II *bis* refonte ».

² Règlement (CE) 2201/2003 du 27 novembre 2003 sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale dit « Bruxelles II *bis* ».

...le projet de loi « DDADUE »

« ACCÉLÉRER LA DÉCARBONATION DES TRANSPORTS, UNE PRIORITÉ AFFIRMÉE »

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné quatre articles du volet « transports » du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (« DDADUE »).

Réunie le 6 décembre 2022, la commission a, sur la proposition du rapporteur **Cyril Pellevat**, émis un **avis favorable** à l'adoption de ce texte, sous réserve de l'adoption de **13 amendements** principalement destinés à :

- préciser et élargir la transposition de la directive dite « Eurovignette » relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ;
- définir un champ d'application des droits des voyageurs ferroviaires plus adapté.

D'une grande technicité, ce texte n'en a pas moins une portée très concrète pour le quotidien des Français et des professionnels du transport ; il méritait une analyse approfondie, qui aurait dû conduire le Gouvernement à ne pas imposer des délais d'examen aussi resserrés.

1. MIEUX INTÉGRER LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES VÉHICULES LOURDS DANS LA DÉFINITION DES PÉAGES

A. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE » : L'INTÉGRATION DE NOUVELLES MODULATIONS ET MAJORATIONS À VOCATION ENVIRONNEMENTALE

La directive « [Eurovignette](#) »¹ définit les règles de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers applicables au sein de l'Union européenne.

Avant sa dernière révision, en 2022, cette directive prévoyait notamment l'obligation pour les États membres de faire varier les redevances d'infrastructures applicables aux poids lourds de marchandises en fonction de la classe d'émissions EURO du véhicule, c'est-à-dire en fonction de ses émissions de polluants atmosphériques.

La transposition de cette obligation en droit national pour les contrats de concession autoroutiers depuis 2010 n'a, pour l'heure, qu'une portée limitée.



235 des 9 200 kilomètres du réseau routier national concédé sont concernés par cette modulation, soit 2,5 % de ce réseau



D'après une enquête du Comité national routier, plus de 90 % du parc exploité en longue distance relève de la classe EURO VI (la plus stricte). De fait, cette modulation perd donc de sa pertinence. Sur l'ensemble du parc de poids lourds français, cette proportion s'élève à 54 %.

¹ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières

Dans sa **version de 2022**, la directive « Eurovignette » prévoit trois nouvelles mesures obligatoires destinées à assurer une **meilleure prise en compte de la performance environnementale des véhicules** :

- 1** L'obligation de **modulation des redevances en fonction des émissions de CO₂ des véhicules** (au lieu des modulations en fonction de la classe EURO) pour les véhicules lourds
- 2** L'obligation d'appliquer une **redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic** aux véhicules lourds à compter de 2026
- 3** La variation des péages des **camionnettes** et **minibus** en fonction de **leur performance environnementale** à compter de 2026

En complément, la directive permet aux États membres de se saisir d'autres **dispositifs complémentaires facultatifs** (introduction d'une redevance de congestion ou d'un surpéage sur des tronçons routiers régulièrement saturés par exemple).

B. UNE TRANSPOSITION FIDÈLE MAIS LIMITÉE DE LA DIRECTIVE RÉVISÉE

L'article 26 du projet de loi vise à transposer la directive « Eurovignette » dans sa version révisée. Le Gouvernement a fait le choix de n'intégrer dans notre droit national **que les seules mesures obligatoires de la directive**, pour ce qui concerne les péages applicables dans le cadre des **contrats de concession autoroutiers**. Afin de ne pas bouleverser l'équilibre des contrats en cours, l'article 26 prévoit l'application des **nouvelles obligations ainsi prévues aux contrats conclus après le 24 mars 2022**¹.

Pour la commission, la transposition ainsi proposée est **fidèle** à la dernière version de la directive. Afin de relever l'ambition du texte en faveur de la transition écologique, de renforcer l'acceptabilité et l'efficacité des mesures proposées et d'accompagner les transporteurs dans le verdissement de leur flotte dans la perspective **de l'entrée en vigueur de nouvelles normes EURO VII**, elle a, à l'initiative du rapporteur, adopté **sept amendements**.

• L'article 26 n'intègre pas d'opportunes **dispositions facultatives** de la directive.

La commission a donc enrichi cet article par **six amendements** pour notamment :

- encourager, à titre transitoire, l'usage de **véhicules à émission nulle** en ouvrant une possibilité d'exonération et de réduction des péages auxquels ils sont soumis ([COM-14](#))
- reporter à **2026** l'application aux véhicules lourds de la **redevance pour coûts externes** liée à la pollution atmosphérique due au trafic ([COM-15](#)) et permettre d'en exonérer les **véhicules relevant de la classe EURO la plus stricte** ([COM-16](#))
- introduire une faculté de **modulation horaire** ou **calendaire sans effet sur les recettes de l'exploitant** pour **réduire la congestion, protéger les infrastructures de transport et renforcer la sécurité routière** ([COM-25](#))
- conforter le rôle de **l'Autorité de régulation des transports** en matière de tarification de péages autoroutiers en prévoyant un **avis** sur le décret d'application de ces nouvelles obligations ([COM-17](#))

• Le **champ d'application de la transposition** prévu par le projet de loi est **incomplet**.

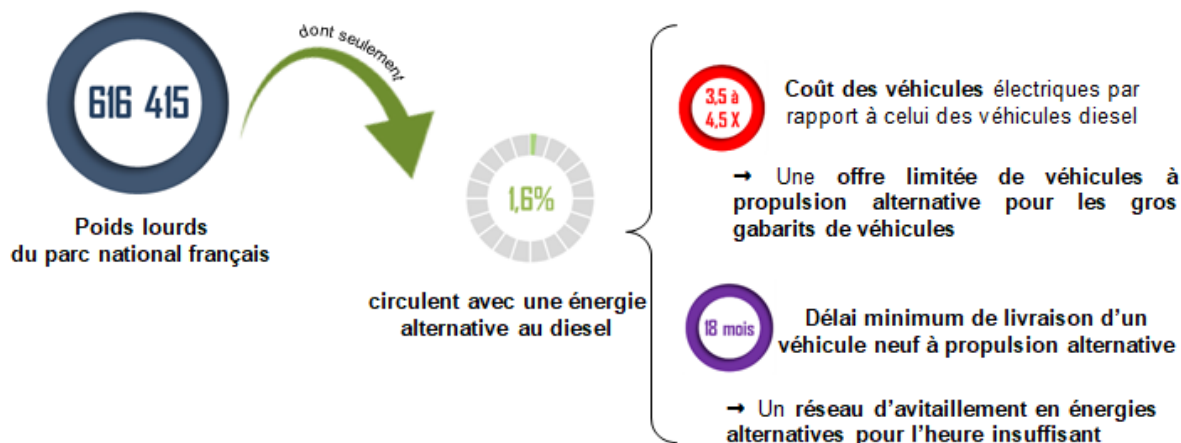
Les obligations fixées par la nouvelle directive « Eurovignette » sont **transposées seulement dans le code de la voirie routière**. Pourtant, ces **règles concernent aussi la Collectivité européenne d'Alsace (CEA)** qui peut **instaurer une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies de son domaine public routier**, comme le permet l'[ordonnance n° 2021-659](#) du 26 mai 2021, [ratifiée](#) il y a tout juste un an par le Sénat.

La commission a donc complété le projet de loi par un article 26 *bis* ([COM-19](#)), afin d'anticiper **la mise en œuvre de cette taxe par la CEA dans les meilleures conditions** en garantissant sa **conformité avec le droit européen**.

¹ Plus précisément, il s'agit des contrats de concession pour lesquels la procédure d'appel d'offres a été initiée avant le 24 mars 2022, sans toutefois donner lieu à une consultation des entreprises avec réponses de leur part avant cette date, ou pour lesquels la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022.

C. LES PÉAGES : UN OUTIL PARMIS D'AUTRES AU SERVICE DE LA DÉCARBONATION DES TRANSPORTS ROUTIERS





La modification des structures des péages pour mieux prendre en compte la **composante environnementale** est un levier intéressant de **décarbonation** du transport routier. Pour autant, la commission considère que cet outil doit s'inscrire dans **une planification plus complète de la transition écologique du secteur**. Le défi est à cet égard **considérable**.



Afin de **soutenir le verdissement du parc de poids lourds**, la commission a adopté plusieurs amendements dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023.

2. RENFORCER LES DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES

L'article 28 du projet de loi vise à **mettre en application le règlement refondu en 2021¹ sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires**, afin de :

-  Renforcer l'information des voyageurs
-  Mieux assister les personnes handicapées et à mobilité réduite
-  Accroître la place des vélos dans le système ferroviaire, dans une perspective multimodale
-  Améliorer le remboursement, le réacheminement, l'indemnisation et l'assistance des voyageurs en cas de **retard** important ou **d'annulation**

Ces **avancées sont positives**, même si notre droit national prévoit déjà des mesures souvent **plus favorables** que celles prescrites par le règlement européen refondu.

D'application directe pour les **services nationaux**, ce règlement offre cependant aux États membres la possibilité de mettre en œuvre des **dérogations à certaines des obligations** qu'il fixe au bénéfice des **services urbains, suburbains et régionaux de transport ferroviaire**. Ces services présentent en effet des **caractéristiques particulières**, en termes de **fréquentation** notamment, qui justifient ces adaptations.

Aussi, l'article 28 du projet de loi a pour objet de **définir le champ d'application de ce règlement** et, *a contrario*, de **préciser quelles sont celles des dérogations retenues pour certaines catégories de transport ferroviaire**. Le Gouvernement a très largement intégré les dérogations au règlement rendues possibles par celui-ci.

Si la commission a jugé **satisfaisant** l'équilibre global de cet article, elle a adopté **cinq amendements** pour procéder à **quelques ajustements de portée concrète en faveur** :

¹ [Règlement \(UE\) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires \(refonte\).](#)

- des droits **des personnes handicapées et à mobilité réduite** en prévoyant d'étendre aux services urbains et suburbains de transport ferroviaire de voyageurs **l'obligation d'indemnisation**, faite aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires des gares, en cas de **perte ou d'endommagement d'équipements de mobilité**, comme les fauteuils roulants, de **dispositifs d'assistance** ou en cas de perte ou de blessure d'un **chien d'assistance** ([COM-20](#)) ;
- d'une meilleure prise en compte de la situation des **services ferroviaires régionaux en proposant de reporter à 2025** l'entrée en vigueur de dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs disposant d'un **billet direct**¹ pour effectuer un voyage ([COM-22 rect.](#)). La commission a jugé ce décalage du calendrier nécessaire, au motif que l'article 28 était susceptible de créer des **ruptures d'égalité entre différentes catégories de voyageurs**, d'une part, et d'**entraver le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence**, d'autre part.

La commission a également souhaité **mettre en cohérence** l'obligation faite aux autorités organisatrices de la mobilité régionales d'établir un « plan train-vélo » avec les dispositions en vigueur, **pour éviter toute redondance ou contradiction** ([COM-23](#)).

Enfin, la commission a proposé une **évaluation**, d'ici cinq ans, **du périmètre des dérogations** au règlement ([COM-24](#)), afin d'envisager des évolutions en faveur de **l'amélioration des droits des voyageurs** et donc d'un **accroissement de la part modale du transport ferroviaire**.

3. CORRIGER DES ERREURS MATÉRIELLES ET RATIFIER UNE ORDONNANCE DE TRANSPOSITION

La commission a approuvé les **articles 27 et 29** du projet de loi corrigeant respectivement des erreurs rédactionnelles afin de **renforcer la lutte contre le rejet illicite des déchets au large par les navires**, et une erreur matérielle entravant le contrôle du respect de la **règle de cabotage aux transporteurs établis au Royaume-Uni**.

En complément, et afin de lui donner **pleine valeur législative**, elle a proposé de **ratifier l'ordonnance** de transposition de la directive de 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets en mer dans le droit fil des travaux du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat conduit par Mme Pascale Gruny en 2021 ([COM-19](#)). Cette ratification d'ordonnance serait ainsi la **première en date** depuis le début du nouveau quinquennat d'Emmanuel Macron.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis budgétaire « Transports routiers » sur le projet de loi de finances pour 2022](#)



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Cyril Pellevat

Rapporteur
Sénateur de la Haute-Savoie
(Les Républicains)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>



¹ Au sens du règlement, la notion de billet direct est entendue comme étant acheté dans le cadre d'une seule transaction auprès d'une entreprise ferroviaire unique.

...le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

DANS LE DOMAINE AGRICOLE, DEUX ARTICLES UTILES, MAIS À CONTRETEMPS

Mardi 6 décembre 2022, la commission des affaires économiques a examiné les articles 30 et 31 du projet de loi n° 140 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, délégués par la commission des affaires sociales, sur le fondement de la compétence de la commission en matière agricole et vétérinaire :

- **s'agissant de l'article 30**, qui clarifie notamment le cadre juridique des aides à l'installation des jeunes agriculteurs, la commission se réjouit que la possibilité de régionalisation de ces aides, gage de flexibilité et d'adaptation au terrain, soit réaffirmée. Elle propose néanmoins un amendement prévoyant un **bilan annuel des régions, consolidé par l'État, de la politique d'installation (COM-27)**, pour assurer la lisibilité des aides pour les agriculteurs, une saine concurrence entre régions et un suivi national de cette politique de première importance pour l'agriculture française.

Elle propose en outre de maintenir une **condition minimale de formation** pour prétendre aux aides à l'installation (**COM-26**), précisant qu'elle doit être **préalable à l'installation**, afin d'éviter des installations précipitées, sans bagage technique, qui, n'étant de ce fait pas viables, risquent d'être contre-productives pour le maintien de la population active agricole.

- **concernant l'article 31**, qui prévoit la ratification de huit ordonnances ayant pour objet principal l'adaptation technique du code rural et de la pêche maritime à divers règlements européens, d'application directe, **le rapporteur déplore leur inscription excessivement tardive à l'ordre du jour** et, de ce fait, **leur caractère disparate, nuisant à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire**. Sur le fond, il reconnaît toutefois que la France, à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant ces ordonnances, bénéficie de plusieurs d'entre elles.

Sur le rapport de M. Laurent Duplomb (Haute-Loire – LR), moyennant ces observations sur l'article 31 et 4 amendements à l'article 30, la commission a proposé à la commission des affaires sociales d'adopter ces deux articles.



Agriculteurs actifs à l'âge de la retraite en 2030



Montant moyen de la dotation jeunes agriculteurs (DJA)



Articles du code rural modifiés par ces ordonnances



depuis la publication des ordonnances

1. L'ARTICLE 30 : EN MATIÈRE D'INSTALLATION DES JEUNES AGRICULTEURS, NE PAS CONFONDRE VITESSE ET PRÉCIPITATION

Dans le cadre de la nouvelle programmation (2023-2027) de la PAC, l'instruction et le paiement des **mesures « non surfaciques »** (forêt, investissements, installation, LEADER...) du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), sont transférés aux régions.

Ainsi, **les régions qui le demandent peuvent être reconnues comme « autorité de gestion régionale¹ »**. Selon le ministère de l'Agriculture et Régions de France, toutes les régions devraient en faire la demande d'ici au 28 janvier 2023².

Or, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime faisait encore **référence**, pour les aides à l'installation des jeunes agriculteurs, **au cadre en vigueur lors de la programmation précédente, quand prévalait une mise en œuvre conjointe préfet-président de région**. L'article 30 vise donc à assurer la cohérence du code rural, clarifiant la gestion de ces aides.

A. ASSURER LE SUIVI DE LA RÉGIONALISATION DES AIDES À L'INSTALLATION

Jugeant la **réaffirmation d'une possibilité de décentralisation bienvenue car porteuse de flexibilité et d'adaptation aux territoires**, la commission des affaires économiques a néanmoins proposé l'adoption d'un amendement du rapporteur Laurent Duplomb qui prévoit **des bilans annuels des régions sur la mise en œuvre de la politique d'installation et de transmission**.

Consolidés par l'État, ces bilans doivent permettre la **lisibilité des aides pour les agriculteurs**, une **saine concurrence entre régions** grâce à plus de transparence, et un **suiti à l'échelle nationale de cette politique**, de toute première importance pour l'agriculture française.

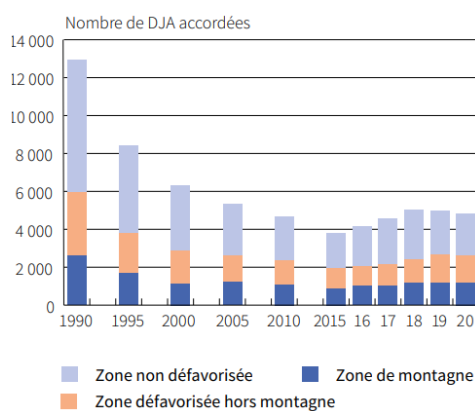
B. MAINTENIR UNE CONDITION DE FORMATION, PRÉALABLE À L'INSTALLATION, POUR PRÉTENDRE AUX AIDES À L'INSTALLATION

À l'initiative du rapporteur, la commission propose le maintien dans la loi d'une **condition de formation pour bénéficier de l'aide à l'installation, pour garantir un bagage technique minimal et favoriser des installations durables**. Cette formation devrait être un **préalable, la France pouvant user de sa faculté de modifier son plan stratégique national en ce sens³**.

FIGURE 6

Le nombre de DJA accordées par an de 1990 à 2020

Source : Graph'Agri, Agreste, 2021



DJA = dotation jeune agriculteur

Source : Régions de France

¹ Sur le fondement de l'article 78 de la loi « MAPTAM » (modifiée par l'article premier de l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du FEADER au titre de la programmation débutant en 2023).

² Échéance fixée par le décret n° 2022-1051 d'application de cette disposition. Lors de l'examen du projet de loi en commission, des délibérations des conseils régionaux de Normandie, des Pays-de-la-Loire, de Bretagne et de Normandie avaient déjà été votées. Le conseil départemental de La Réunion devrait se substituer au conseil régional.

³ Alinéa 9. de l'article 119 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021.

Le rapporteur relève en outre que **l'aide** à l'installation, de 32 470 € en moyenne et ne bénéficiant qu'à un peu plus de 4 000 personnes par an (contre plus de 12 000 en 1990) **n'épuise pas la problématique du renouvellement des générations**, au moment où 43 % des exploitants en activité auront atteint l'âge de la retraite en 2030.

2. L'ARTICLE 31 : UN VÉHICULE BALAI DE RATIFICATION DE HUIT ORDONNANCES, INSCRIT TROP TARDIVEMENT À L'ORDRE DU JOUR

A. SUR LA FORME, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES CES RATIFICATIONS SONT PROPOSÉES AU PARLEMENT NE SONT PAS SATISFAISANTES

Alors que le délai effectif de ratification s'est élevé en moyenne à 1 an, 1 mois et 7 jours (soit 403,5 jours) lors du précédent quinquennat, il aura fallu **5 ans, 3 mois et 2 jours** (soit 1 919 jours) pour que les huit ordonnances de l'article 31 soient examinées en commission par la première chambre. Il faudra encore ajouter à ce décompte le temps d'examen de ce projet de loi, avant son éventuelle adoption.

Ordonnance	2015-616	2015-1245	2015-1246	2015-1247	2015-1248	2019-1110	2021-485	2021-1370
Temps avant l'examen dans la première chambre*	7 ans, 6 mois et 3 jours	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	7 ans et 2 mois	3 ans, 1 mois et 7 jours	1 an, 7 mois et 16 jours	1 an, 1 mois et 17 jours

*décompte arrêté au mercredi 7 décembre 2022

Pour cinq ordonnances de 2015, c'est la première fois, depuis le record de l'ordonnance n° 2011-78 du 21 janvier 2011¹, que **la ratification interviendrait deux mandats après la publication**.

Sans exagérer l'impact de ce « **découplage** », le rapporteur juge qu'il serait de bonne pratique, pour la lisibilité des débats autant que pour la sécurité juridique des principaux intéressés, d'inscrire les projets de loi de ratification à l'ordre du jour dans des délais plus raisonnables.

L'examen de ces dispositions au Sénat intervient à contretemps, le véritable débat ayant eu lieu au sein du Conseil de l'UE et du Parlement européen il y a parfois plus de quinze ans.

Alors qu'en moyenne, entre 2007 et 2022, une loi de ratification promulguée comportait en moyenne 3,2 ratifications, **le présent article en contient 8 à lui seul**. Cela nuit à l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire, d'autant que la plupart de ces ordonnances adaptent le droit à plusieurs textes européens, et non à un seul. Enfin, toutes les dispositions des ordonnances ne sont pas à proprement parler des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (par exemple modalités de classement des IG par l'INAO).

Dans ces conditions, bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation pour la ratification d'ordonnances, **il eut été intéressant pour le Parlement de disposer d'une étude d'impact**, même sommaire.

B. DES DISPOSITIONS MATÉRIELLEMENT DISPARATES MAIS UTILES

En vigueur depuis plusieurs années, et tirant les conséquences de règlements européens, d'application directe², ces ordonnances ont suscité très peu de réactions de la part des syndicats et autres acteurs du monde agricole. Elles **relèvent, pour l'essentiel, du « toilettage technique »** (mise à jour de références juridiques, abrogation de dispositions figurant maintenant dans le droit de l'UE) et **appellent peu d'observations particulières sur le fond**.

¹ Ratifiée 9 ans, 10 mois et 13 jours après sa publication, dans le DDADUE économique et financier de 2020.

² Seule l'ordonnance n° 2015-1245 transpose une directive, sur les qualifications professionnelles (« DQP »).

La France a été à l'initiative de nombre des dispositions européennes justifiant les ordonnances et bénéficie de plusieurs d'entre elles, à commencer par la reconnaissance de nouvelles mentions valorisantes, indications géographiques ou l'encadrement plus strict de la production vitivinicole. La France est en effet le premier producteur de vin en valeur au sein de l'Union européenne, et la défense des indications géographiques au niveau européen et dans les accords commerciaux figure parmi ses priorités.



L'intérêt de ces mesures ne doit pas empêcher de faire preuve de **vigilance dans le contrôle** de leur application. S'agissant de la libre prestation de services, l'ordre des vétérinaires a ainsi alerté le rapporteur sur certaines dérives liées à l'optimisation fiscale ou à des entorses aux règles sanitaires, réitérant sa proposition d'un référentiel européen commun de formation vétérinaire.

Enfin, soucieux de ne laisser passer **aucune surtransposition injustifiée**, le rapporteur a jugé que le maintien de standards plus élevés en matière de santé végétale, animale (catégories de maladies) et de sélection génétique était justifié par un motif d'intérêt général suffisant.



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté **trois amendements à l'article 30** :

- le n° 50 du rapporteur Laurent Duplomb, pour assurer la **coordination de ce texte avec l'article 6 de la loi assurance-récolte** prévoyant une modulation de la dotation jeune agriculteur en fonction de la souscription ou non à l'assurance récolte. Voté par le Parlement il y a moins d'un an, cet article aurait sinon été écrasé avant même son entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2023 ;
- le n° 64 du Gouvernement tendant à **simplifier les circuits de signature** par une délégation de signature du préfet au président de **région pour les derniers actes de la programmation 2014-2022 de la PAC** ;
- le n° 65 du Gouvernement, sous-amendé par la commission des affaires économiques (n° 83), pour **préciser le champ des compétences réglementaires du directeur général de FranceAgriMer**, notamment en matière d'interventions de marché de la PAC.

POUR EN SAVOIR +

- Les travaux de la commission sur la compétitivité de la ferme France (septembre 2022)
- Les travaux de la commission sur les crédits Agriculture du budget 2023 (novembre 2022)
- La synthèse des travaux de la commission sur le projet de loi « DDADUE » en matière économique et financière de 2020 (et en particulier son volet agricole et sanitaire)
- Le plan stratégique national de la France approuvé le 31 août 2022 par la Commission européenne pour l'application de la programmation 2023-2027 de la PAC
- Le rapport de Régions de France sur les politiques régionales en faveur de l'installation et la transmission en agriculture» (octobre 2022)



Sophie Primas
Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Laurent Duplomb
Rapporteur

Sénateur
de la Haute-Loire
(Les Républicains)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/
affaires_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>

Téléphone : 01.42.34.23.20

