



**PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

Commission des affaires économiques

**Avis n° 548 (2019-2020) de M. Laurent Duplomb (Les Républicains, Haute-Loire)
déposé le 24 juin 2020**

La commission des affaires économiques, saisie pour avis du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (« DDADUE »), a examiné, le 24 juin 2020, les 12 articles qui lui ont été délégués au fond par la commission des finances. Elle propose d'adopter le texte en intégrant 26 modifications.

En séance publique, le 8 juillet 2020, le Sénat a adopté 14 amendements supplémentaires sur les articles relatifs à la protection des consommateurs, au numérique et à l'agriculture dans le but, notamment, de mieux préciser et encadrer les adaptations nécessaires du droit français au droit européen.

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière vise à transposer en droit français plusieurs textes européens pris dans ces matières, ou à assurer la mise en conformité de notre droit national avec ces derniers.

Ces dernières années, dans le domaine économique, la Commission européenne a proposé des évolutions législatives substantielles afin de renforcer l'harmonisation des règles nationales et d'accroître les protections exigées par les consommateurs et les acteurs économiques de certains secteurs, notamment ceux réalisant du commerce en ligne.

Il convient désormais de prendre en compte ce volume significatif de dispositions d'une grande technicité au sein de notre droit interne. Les directives doivent, à cet égard, être transposées en droit interne et les règlements européens, bien qu'ils soient d'application directe, nécessitent de mettre en cohérence le droit national avec leurs dispositions.

L'objet du projet de loi est de procéder à ce travail d'adaptation législative de notre droit interne et, dans une moindre mesure, d'insérer des dispositions dans notre droit national en lien avec les thèmes très divers abordés par les textes européens.

La commission des finances a délégué au fond l'examen des articles 1 à 7, 18 à 20, 22 et 25 du projet de loi à la commission des affaires économiques.

*

1. Un projet de loi d'adaptation du droit français à la réglementation européenne sur des sujets majeurs pour les citoyens français

A. Des mesures destinées à renforcer la protection des consommateurs

Les articles 1 et 2 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi afin de transposer trois directives européennes permettant :

- **d'adapter la garantie légale de conformité** applicable aux ventes de biens entre professionnel et consommateur aux biens comportant des éléments numériques, notamment en étendant le délai de la garantie de conformité à la période durant laquelle le contrat prévoit la fourniture continue d'un contenu ou service numérique ;
- de **créer une garantie légale de conformité pour la fourniture de contenus numériques ou de services numériques** ;
- de **renforcer la lutte contre les pratiques commerciales trompeuses lors de la commercialisation en ligne de certains produits**, en renforçant notamment les obligations d'information des places de marché ou en **étendant le délai de rétractation de 14 à 30 jours** afin de lutter contre les pratiques commerciales agressives.

Les articles 3 et 4 **renforcent la protection du consommateur face au blocage géographique pratiqué par certains sites**, consistant par exemple à empêcher un client d'avoir accès à la version allemande d'un site parce qu'il est établi en France. Conformément à la nouvelle réglementation européenne, le projet de loi précise l'interdiction dans le code de la consommation et définit les montants des sanctions administratives pouvant être infligées en cas de méconnaissance de cette interdiction. Alors que le texte européen ne porte que sur les situations transfrontières, l'article 4 introduit une disposition en droit national qui en est directement inspirée en vue de régir, de la même façon, les situations « purement internes ».

B. Des articles destinés à renforcer le bon fonctionnement de certains marchés

Les chapitres 2 et 3 du projet de loi initial proposent des dispositions relatives à la surveillance du marché et à la conformité des produits et des dispositions relatives à la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et pour l'équité et la transparence dans les relations interentreprises (articles 6 et 7).

L'article 6 **renforce les pouvoirs de la DGCCRF** pour rechercher et constater les **manquements en matière de conformité des produits à leur documentation technique**, tout en facilitant les échanges d'information entre autorités nationales compétentes sur tous les produits couverts par des règles européennes. En particulier, il entend doter l'autorité administrative de deux pouvoirs nouveaux : celui de notifier à une plateforme en ligne un contenu illicite sans risquer de violer le secret de l'instruction qu'elle mène, et celui de consigner dès le début d'un contrôle de conformité les unités de produits qui pourraient lui être nécessaires ultérieurement, dans les cas où la réglementation exige un test en deux étapes.

L'article 7 entend renforcer, au niveau européen, la lutte contre les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et consolider la transparence dans les relations interentreprises.

Il habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures du domaine de la loi nécessaires à la transposition de deux directives très attendues par les acteurs.

La **directive dite « PCD »** harmonise, au niveau européen, les pratiques commerciales déloyales prohibées dans le cadre d'une relation entre un fournisseur alimentaire et son acheteur. En identifiant certaines pratiques abusives et en réduisant les délais de paiement au fournisseur, elle participera à un rééquilibrage nécessaire du rapport de force entre un secteur amont atomisé et un secteur de la distribution fortement concentré, notamment en France.

Le **règlement « P2B »** entend encadrer les relations commerciales entre plateformes et professionnels qui proposent leurs services sur ces plateformes. Il impose des mesures de transparence quant aux conditions générales de vente et d'équité en cas de différend (système interne de traitement des plaintes, médiation). Le projet de loi initial entend habiliter le Gouvernement à désigner l'autorité compétente (la DGCCRF) pour contrôler la bonne application de ce règlement en définissant un régime de sanctions suffisamment dissuasives.

C. Un volet agricole et sanitaire permettant d'harmoniser les réglementations des états membres

Le projet de loi initial comporte également un volet relatif à la génétique animale et à la sécurité sanitaire avec les articles 18, 19 et 22.

Les trois articles habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi pour tirer les conséquences, dans le droit national, de plusieurs règlements européens harmonisant les dispositions en vigueur en matière :

- de **génétique animale**, afin de renforcer les missions des organismes de sélection au travers d'un programme de sélection approuvé et de garantir une conservation des données et ressources zoogénétiques à des fins de préservation de la biodiversité cultivée ;
- de **surveillance des maladies animales**, notamment en prévoyant un système européen de lutte contre les maladies, proportionné à la dangerosité de la maladie ;
- de fabrication, de transport et d'utilisation de **médicaments vétérinaires et d'aliments médicamenteux** dans l'ensemble des États membres.

D. Un ajustement nécessaire des stocks stratégiques pétroliers au regard du droit de l'Union européenne

L'article 20 du projet de loi initial **supprime le statut d'entité centrale de stockage (ECS)**, attribué par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 à la **société anonyme de gestion des stocks de sécurité (Sagess)**, qui intervient dans la constitution et la conservation des **stocks stratégiques pétroliers**.

Le **statut d'ECS de la Sagess est non conforme à la directive européenne 2009/119/CE** du 14 septembre 2009, qui ne permet de conférer une telle fonction qu'à un organisme ou un service sans but lucratif, et peu utile dans l'organisation française des stocks stratégiques, étant donné l'absence de recours par notre pays aux stocks dits « spécifiques ».

E. Des dispositions renforçant la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles

L'article 25 demande une habilitation à légiférer par ordonnance dans le but de transposer la directive dite « ECN+ » et d'édicter des mesures complémentaires visant à simplifier les procédures devant l'Autorité de la concurrence et à renforcer l'efficacité de ses enquêtes.

La transposition de la directive ECN+ consacre un principe d'opportunité des poursuites, permettant à l'Autorité de définir ses priorités d'examen et de concentrer ses moyens sur les affaires les plus importantes, dote l'Autorité d'un pouvoir général d'injonction structurelle et comportementale en matière de pratiques anticoncurrentielles, alors qu'elle n'est autorisée aujourd'hui à prononcer les premières que dans certains cas précis et ouvre le droit pour l'Autorité de s'autosaisir et de prononcer des mesures conservatoires lorsqu'un risque grave d'atteinte à la concurrence est décelé. En outre, la directive harmonise les plafonds des sanctions pouvant être prononcées et codifiera dans le code de commerce les règles relatives à la procédure de clémence, qui figurent aujourd'hui dans un communiqué de procédure de l'Autorité, prévoit un principe de responsabilité financière des membres d'une association d'entreprises et supprime le critère du « dommage à l'économie » parmi les déterminants d'une sanction.

Le Gouvernement envisage d'édicter par voie d'ordonnance des mesures complémentaires de simplification et de renforcement des procédures.

2. La position de la commission des affaires économiques

La commission salue, tout d'abord, les avancées majeures permises par le droit européen en matière économique. L'harmonisation des réglementations au niveau européen doit être accélérée à des fins d'approfondissement du marché unique.

À cet égard, dans un monde où le numérique prend une place de plus en plus importante, la **plus grande protection des consommateurs européens**, notamment face aux nouvelles pratiques de commercialisation en ligne, est un progrès significatif dont il faut se réjouir.

Il en va de même pour **l'harmonisation des réglementations nationales** en matière sanitaire, qui permet d'améliorer la sécurité sanitaire et alimentaire du continent, tout en luttant contre les divergences de normes entre États membres aboutissant à des concurrences déloyales.

L'encadrement des relations entre plateformes et professionnels est également un élément essentiel pour assurer le développement de l'économie numérique dans des conditions de concurrence satisfaisantes. La définition de pratiques commerciales déloyales prohibées au niveau européen dans la chaîne alimentaire permettra, en outre, une meilleure coordination des autorités compétentes contre ces dernières, au bénéfice d'un rééquilibrage du rapport de force entre fournisseur et distributeur alimentaire.

L'Union européenne se doit d'être plus protectrice, plus proche des citoyens, et de renouer avec un projet global et ambitieux d'approfondissement de la coordination entre les peuples européens.

Les évolutions de la réglementation européenne, que ce projet de loi entend traduire dans le droit interne, vont dans le bon sens. Il faut rappeler que, le plus souvent, ces évolutions s'inspirent du droit français, étendu au niveau continental.

Sur la forme, le Gouvernement sollicite plusieurs habilitations à prendre des mesures par voie d'ordonnances pour tirer les conséquences des évolutions législatives européennes.

Si le caractère technique des textes européens et les toilettages de parties entières de codes qui devront être réalisés plaident pour un recours aux ordonnances, **les champs et les délais des habilitations demandées doivent être clairement encadrés par la loi** : le rapporteur s'est attaché à vérifier ces points pour chacune des demandes du Gouvernement contenues dans le projet de loi initial, ce qui a conduit la commission à soutenir plusieurs amendements d'encadrement.

Toutefois, il convient de s'alarmer des retards pris par le Gouvernement dans certaines transpositions, ayant déclenché, parfois, des mises en demeure de la Commission européenne. Pour ces cas précis, le recours aux ordonnances demandé par le Gouvernement entraînera, mécaniquement, un allongement plus important des délais, aboutissant à des retards encore plus significatifs.

Quand cela était possible, le rapporteur a souhaité inscrire directement dans la loi certaines adaptations que le Gouvernement entendait prendre initialement par ordonnance. Pour les autres cas, **la commission a appelé le Gouvernement, d'ici la séance publique, à faire de même et à mettre directement ces transpositions dans la loi tant à des fins d'efficacité qu'en vue de garantir un complet débat démocratique. Le rapporteur sera vigilant à ce que ces transpositions mettent effectivement en place les adaptations requises par le droit européen.**

Sur le fond, les textes européens laissent, dans leur majorité, peu de marges de manœuvre aux États membres dans la mesure où ils sont d'harmonisation maximale. En outre, procéder à des surtranspositions doit être mesuré précisément en amont, notamment d'un point de vue économique, afin de ne pas pénaliser les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes européennes.

Toutefois, dans certains cas, et dans le respect du droit européen, la France a intérêt à conserver un cadre plus protecteur et à adapter, quand le droit européen le permet, l'esprit de la directive ou du règlement à la réalité du terrain.

C'est pourquoi la commission a proposé :

- de **s'assurer que la prohibition des pratiques commerciales déloyales minimales prévues en droit européen s'appliquent à toutes les relations entre des fournisseurs et la grande distribution, sans considération de chiffre d'affaires**, critère qui pourrait faire sortir du champ d'application de la directive de nombreuses relations commerciales ;
- de **garantir que les maladies animales faisant l'objet d'une surveillance particulière aujourd'hui en France continuent d'être suivies**, même si elles ne figurent pas parmi les maladies européennes à contrôler ;

- de **permettre l'accès aux données zootechniques et aux ressources zoogénétiques conservées**, dans un but de préservation du patrimoine génétique commun.

La commission a proposé également certains amendements pragmatiques afin de donner davantage de souplesse aux autorités de contrôle. Ainsi, l'obligation faite aux agents de la DGCCRF, dans le cadre des tests de conformité des produits, de consigner dès le début d'une phase de test un nombre suffisant d'échantillons est inutilement contraignante lorsque le risque de disparition de ces produits est faible. Elle a ainsi préféré donner la **possibilité à la DGCCRF d'apprécier elle-même ce risque et, au cas par cas, de décider d'une éventuelle consignation préalable en fonction du résultat de cette évaluation.**

De la même manière, elle a jugé préférable de **ne pas rigidifier les délais dans lesquels les parties transmettent leurs observations à l'Autorité de la concurrence** suite à la notification des griefs, lorsque le rapporteur général recourt à la procédure simplifiée. En cela, elle tire les conséquences de la suppression du plafond de sanction encourue par une entreprise lorsque cette procédure est engagée, suppression prévue par la directive ECN+. En effet, désormais, le rapporteur général aura la possibilité d'y recourir même pour des affaires plus complexes, dans lesquelles la sanction encourue dépasserait 750 000 euros. La commission propose donc de lui octroyer le soin, lorsqu'il recourt à une procédure simplifiée, de **moduler ces délais à la hausse selon la complexité de l'affaire**, permettant aux parties prenantes d'engager une discussion technique fondée sur des critères objectifs. Elle a également prévu que, dans ce cas de figure, **les déterminants de la sanction figurent directement dans la notification des griefs**, afin que les décisions de l'Autorité gagnent en prévisibilité pour les entreprises.

Toujours dans un objectif de souplesse, la commission a doté l'Autorité de la concurrence de **pouvoirs supplémentaires en outre-mer**. Elle lui a notamment permis d'intervenir en matière de pratiques anticoncurrentielles dans le commerce de détail et de gros sur la base de « préoccupations de concurrence » liées aux prix et aux marges, et non plus uniquement lorsqu'une concentration porte atteinte à une concurrence effective dans la zone considérée.

S'agissant des stocks stratégiques pétroliers, la commission a estimé souhaitable de **conserver l'évolution envisagée par l'article 20 du projet de loi initial, tout en corrigeant un « effet de bord » identifié par le rapporteur.**

Comme évoqué plus haut, le statut d'ECS de la SAGESS, issu de la loi du 16 juillet 2013, est non conforme au droit de l'Union européenne, découlant de la directive du 14 septembre 2009. Aussi la suppression de la référence à ce statut, mentionnée à l'article L. 642-1-1 du code de l'énergie, est-elle compréhensible.

Pour autant, l'abrogation pure et simple du deuxième alinéa de l'article L. 642-6 du même code induit un « effet de bord », qui pourrait déstabiliser le cadre juridique et fiscal applicable aux stocks stratégiques.

En effet, en supprimant toute référence aux prestations réalisées par la Sagess pour le compte du Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP), dans le cadre d'une convention approuvée par l'État, le dispositif proposé :

- d'une part, irait plus loin que le droit antérieur à la loi précitée ;
- d'autre part, rendrait inopérant le régime fiscal afférent à la Sagess.

Tel qu'il est rédigé, l'article 20 fragiliserait à terme l'organisation des stocks stratégiques et la situation financière de l'un de ses opérateurs : l'ensemble des acteurs interrogés, y compris le Gouvernement, ont convenu du problème d'articulation du dispositif avec la législation fiscale, soulevé par le rapporteur.

C'est pourquoi elle a adopté, à son initiative, un amendement visant à revenir strictement au droit antérieur à la loi du 16 juillet 2013.

Il entend corriger la mauvaise transposition de la directive du 14 septembre 2009 – en supprimant le statut d'ECS de la Sagess et le principe du recours exclusif du CPSSP à cette société – sans déstabiliser le cadre juridique existant – en maintenant le régime fiscal de la Sagess et le principe d'une convention pouvant la lier au CPSSP approuvée par l'État.

Le Sénat a adopté l'article 20 ainsi modifié en séance publique.

Enfin, pour garantir la pleine applicabilité des dispositifs européens de surveillance des maladies transmissibles et pour garantir une régulation vétérinaire suffisante sur tout le territoire comme l'y invitent les règlements européens à transposer, **elle a entendu promouvoir la vaccination vétérinaire à des fins de lutte contre l'antibiorésistance et mettre en place des mécanismes de lutte contre la désertification vétérinaire en France.**

La France, comme d'autres pays européens, est confrontée, de manière croissante, à un phénomène de désertification vétérinaire dans des zones rurales, majoritairement à faible densité d'élevages.

L'observatoire national démographique de la profession vétérinaire de l'Ordre national des vétérinaires a mis en évidence que si le nombre de vétérinaires inscrits en France métropolitaine a augmenté de 7,5 % entre 2012 et 2016, la situation n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire.

Il est à noter un recul de l'activité de soins aux animaux de production, le marché de l'activité de soins aux animaux domestiques étant en croissance.

Les organisations d'éleveurs, l'association permanente des chambres d'agriculture et les élus ruraux constatent régulièrement que les vétérinaires ruraux sont de moins en moins nombreux, ce qui pose des problèmes de continuité des soins aux animaux d'élevage et de surveillance des maladies animales, dont celles transmissibles à l'homme. Le non-remplacement des vétérinaires partant en retraite participe au sentiment de déclasserment des territoires ruraux, comme le manque de médecins généralistes. Il pénalise spécifiquement les éleveurs qui sont déjà mis en difficulté par la conjoncture.

La commission a donc proposé :

- de **permettre de mieux identifier le problème de cette désertification vétérinaire en prévoyant que le ministre détermine par arrêté, sur la base des chiffres de l'observatoire national démographique de la profession vétérinaire, les zones caractérisées par une offre insuffisante de soins** et un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage ;

- que le **Gouvernement permette aux collectivités territoriales d'attribuer des aides destinées à l'installation ou au maintien de vétérinaires dans ces zones**, notamment afin de garantir une permanence des soins. Ces aides pourront, par exemple, être des indemnités d'étude ou de stage versées aux étudiants inscrits dans des formations vétérinaires, s'ils s'engagent à exercer en tant que vétérinaires dans l'une des zones au travers d'une convention signée avec la collectivité territoriale.

Le Gouvernement a entendu cet appel en séance publique, mettant ainsi en œuvre la recommandation de la commission, au profit d'une meilleure lutte contre la désertification vétérinaire ([amendement n° 18](#)).

3. Des modifications supplémentaires intervenues en séance publique

En séance publique, quatorze amendements ont été adoptés portant sur la protection des consommateurs, le numérique, l'agriculture, et le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le Sénat a notamment décidé :

- de renforcer le libre choix du consommateur et protéger l'innovation sur internet : l'article 4 *bis* reprend les dispositions de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace adoptée à l'unanimité par le Sénat le 19 février dernier. Sont ainsi confiées à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse les missions d'assurer le libre choix des utilisateurs non-professionnels de terminaux et de promouvoir l'interopérabilité des plateformes au bénéfice du consommateur. Le contrôle des acquisitions d'entreprises par les plateformes structurantes serait renforcé, l'Autorité de la concurrence pouvant s'auto-saisir *ex ante* en cas de risque pour le marché. Enfin, la DGCCRF serait en charge de lutter contre les interfaces trompeuses sur internet ;
- de renforcer la lutte contre les produits frauduleux vendus sur internet et contre les faux sites en ligne tentant d'imiter les sites officiels de l'administration, en octroyant à la DGCCRF de nouveaux pouvoirs d'intervention ;
- d'inscrire « en dur » les sanctions applicables en cas de manquement au règlement « *platform to business* » et de créer un régime d'astreinte dissuasive applicable à toutes les pratiques restrictives de concurrence ;
- de ratifier l'ordonnance n° 2019-1169 du 13 novembre 2019 relative aux marques de produits ou de services, qui rend conforme le droit national aux exigences européennes ; de permettre aux collectivités territoriales d'attribuer des aides à l'installation et au maintien de vétérinaires pour les animaux d'élevage dans des zones désertées ;
- de transposer « en dur » le volet relatif au service universel du code européen des communications électroniques et d'encadrer la transposition par ordonnance du reste des dispositions de ce texte afin que celle-ci ne porte pas atteinte aux pouvoirs des maires en matière d'implantation d'infrastructures de téléphonie mobile ;

de ratifier l'ordonnance n° 2019-1169 du 13 novembre 2019 relative aux marques de produits ou de services, qui rend conforme le droit national aux exigences européennes.



Sophie Primas
Présidente de la commission
des affaires économiques
Les Républicains - Yvelines



Laurent Duplomb
Rapporteur pour avis
Les Républicains
Haute-Loire

Commission des affaires économiques : http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-314.html>