

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 octobre 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

visant à revenir sur les surtranspositions réglementaires pesant sur la compétitivité des entreprises françaises,

PRÉSENTÉE

Par M. René DANESI, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Jean BIZET, Philippe ADNOT, Pascal ALLIZARD, Mme Annick BILLON, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Gilbert BOUCHET, Mme Agnès CANAYER, M. Pierre CUYPERS, Mmes Nicole DURANTON, Catherine FOURNIER, MM. Christophe-André FRASSA, Jean-Marc GABOUTY, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Olivier HENNO, Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Mme Anne-Catherine LOISIER, M. Franck MENONVILLE, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Michel RAISON et Michel VASPART,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Il est rare que la délégation sénatoriale aux entreprises, lors de ses déplacements réguliers sur le terrain à la rencontre des entreprises, n'entende pas une entreprise déplorer les conditions de concurrence déloyale qu'elle subit en raison de la surtransposition en droit national de nos obligations européennes. La délégation s'en est fait l'écho dès février 2017 dans son rapport¹ *Simplifier efficacement pour libérer les entreprises*.

Dans un rapport² publié également en février 2017, intitulé *La simplification du droit : une exigence pour l'Union européenne*, la commission des affaires européennes du Sénat confirmait l'existence d'une forme d'exception française en matière de surtransposition des directives, par laquelle le droit national va au-delà des normes ou règles minimales exigées par la directive ou adopte une interprétation particulièrement exigeante des règlements européens.

Si tous les « écarts » de transposition ne sont pas illégitimes, l'impact de ces mesures nationales en termes de compétitivité et de garanties données aux citoyens, par rapport à nos partenaires et concurrents européens, est trop rarement débattu.

Le Gouvernement ne l'ignore pas. Déjà, le premier Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 et le second du 2 avril 2013 avaient conduit à la publication d'une circulaire, datée du 17 juillet 2013, qui prévoyait de limiter l'inflation normative et, notamment, de ne pas surtransposer les directives communautaires sans justification. Concernant le stock de surtranspositions, un rapport³ identifiant des écarts de réglementation

¹ Rapport d'information n° 433 (2016-2017) de Mme Élisabeth LAMURE et M. Olivier CADIC, fait au nom de la délégation aux entreprises – 20 février 2017 – <http://www.senat.fr/rap/r16-433/r16-433.html>

² Rapport d'information n° 387 (2016-2017) de MM. Jean BIZET, Pascal ALLIZARD, Philippe BONNECARRÈRE, Michel DELEBARRE, Jean-Paul ÉMORINE, Claude KERN, Didier MARIE, Daniel RAOUL et Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes – 9 février 2017 – <http://www.senat.fr/rap/r16-387/r16-387.html>

³ *Les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables*, rapport de MM. Julien DUBERTRET Julien, Philippe SCHIL et Serge CATOIRE au nom de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000432.pdf>

entre la France et les autres États membres avait même été élaboré à la demande du ministre de l'économie d'alors, M. Emmanuel MACRON, et lui avait été remis en mars 2016 : tardivement publié, ce rapport réexamine plusieurs cas de surtranspositions, sous l'angle de la compétitivité et de l'équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts publics essentiels. Malgré tout l'intérêt de cette démarche, le gouvernement d'alors n'y a malheureusement pas donné suite.

Le gouvernement issu des élections du printemps 2017 s'est à son tour montré sensible au sujet. Dès le 26 juillet 2017, une nouvelle circulaire était publiée, appelant à porter une vigilance particulière à la transposition des directives européennes, en flux comme en stock, et interdisant, en principe, toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive, sauf justification arbitrée par le Premier ministre. Elle annonçait qu'une prochaine mission d'inspection serait chargée d'un travail inédit d'inventaire qui devait aboutir en mars 2018. Ses conclusions n'ayant été ni publiées ni transmises au Parlement, ce travail, s'il a été mené, est resté interne au Gouvernement.

Depuis, le Gouvernement a fait adopter un amendement au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les surtranspositions en 2019 : l'article 69 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 prévoit ainsi que « *Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin 2019, un rapport relatif à l'adoption et au maintien, dans le droit positif, de mesures législatives ou réglementaires allant au-delà des exigences minimales du droit de l'Union européenne. Il met à même toute organisation professionnelle d'employeurs ou toute organisation syndicale de salariés, représentatives au niveau interprofessionnel ou au niveau de la branche concernée, ou toute organisation représentant les entreprises du secteur concerné de lui adresser, pour la préparation de ce rapport, ses observations. Ce rapport étudie les différentes formes de surtransposition pratiquées, leurs causes, leurs effets ainsi que leurs justifications. Il identifie les adaptations de notre droit nécessaires pour remédier aux surtranspositions inutiles ou injustifiées.* »

Sans attendre, la délégation sénatoriale aux entreprises et la commission des affaires européennes du Sénat ont souhaité contribuer à soutenir la croissance des entreprises françaises en examinant la justification des normes plus contraignantes qui leur sont imposées et la possibilité de rétablir à leur profit des conditions de concurrence loyale au sein de l'Union européenne. En janvier 2018, elles ont lancé une consultation en ligne auprès des entreprises pour identifier précisément les obligations constituant en tout ou partie une surtransposition du

droit européen. Les réponses à cette consultation ont permis l'élaboration d'un rapport d'information⁴, *La surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises*, présenté par M. René DANESI et adopté par la commission des affaires européennes et la délégation aux entreprises réunies en juin 2018.

À partir des exemples recueillis et de l'analyse de leurs effets, ce rapport établit une typologie des différentes situations de surtransposition dont il s'attache en outre à identifier les motivations. Il constate que la surtransposition est souvent la session de rattrapage des insuffisances de la présence française dans les consultations et négociations qui précèdent l'adoption des actes européens ou encore au sein des comités techniques européens. Il formule un ensemble de recommandations pour renforcer l'effectivité et l'efficacité de la participation du Gouvernement et des administrations, du Parlement et des entreprises à ces travaux.

Pour ce qui concerne la transposition des actes européens, le rapport plaide pour une démarche volontariste et concertée afin de prévenir et éradiquer les surtranspositions préjudiciables aux entreprises. Le rapport propose ainsi de poser en principe que toute surtransposition doit être proscrite, sauf si elle est favorable aux entreprises nationales. En cas de marge de manœuvre offerte par le texte européen, il appelle à se caler systématiquement sur le niveau le plus favorable à la compétitivité de notre économie. Le rapport préconise, outre une justification documentée de l'introduction ou du maintien de mesures de surtransposition, une évaluation systématique de leur impact économique. Il souhaite enfin que le Parlement puisse procéder à un contrôle effectif de ces mesures, en particulier lorsqu'elles sont prises par voie d'ordonnances ou par voie réglementaire.

En effet, la surtransposition relève aussi bien du législateur que de l'exécutif. Le Gouvernement, sans attendre la finalisation du rapport qu'il s'est pourtant fixé de rendre au printemps 2019, a entrepris de s'attaquer aux surtranspositions d'ordre législatif : il a déposé le 3 octobre 2018 un projet de loi⁵ portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français, auquel s'applique la procédure accélérée et qui sera soumis au Sénat dès le 6 novembre prochain.

⁴ Rapport d'information n° 614 (2017-2018) de M. René DANESI, fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises – 28 juin 2018 – <http://www.senat.fr/rap/r17-614/r17-614.html>

⁵ Projet de loi n° 10 (2018-2019), présenté par M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français – 3 octobre 2018 – <http://www.senat.fr/leg/pjl18-010.html>

Le Sénat avait déjà prévu, pour sa part, de consacrer un débat sur le préjudice représenté, pour les entreprises françaises, par la surtransposition du droit européen en droit interne le 31 octobre 2018. Dans cette perspective, les présidents de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises, M. Jean BIZET et Mme Elisabeth LAMURE, ainsi que le rapporteur commun à ces deux instances, M. René DANESI, ont jugé utile d'attirer l'attention du Gouvernement sur les dispositions d'ordre réglementaire que le travail déjà mené au Sénat a permis d'identifier comme des surtranspositions préjudiciables aux entreprises françaises et difficilement justifiables.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

Proposition de résolution visant à revenir sur les surtranspositions réglementaires pesant sur la compétitivité des entreprises françaises

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre VIII *bis* du Règlement du Sénat,
- ⑤ Vu l'article 69 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance,
- ⑥ Vu la circulaire du Premier ministre relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact en date du 26 juillet 2017,
- ⑦ Considérant que la surtransposition des actes législatifs européens en droit interne, qu'elle soit de nature législative ou réglementaire, constitue un frein pour la compétitivité des entreprises,
- ⑧ Invite le Gouvernement à :

En matière de marchés publics

- ⑨ – assouplir la liste, fixée par l'article 3 de l'arrêté du 29 mars 2016 fixant des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics, des documents nécessaires à l'appréciation des capacités techniques et professionnelles des candidats aux marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports, et des services postaux, susceptibles d'être demandés par l'autorité adjudicatrice, afin de permettre la mise en place de critères techniques mieux adaptés à chaque appel d'offres ;

- ⑩ – revenir sur les contraintes excessives qu'impose le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, notamment sur l'impossibilité absolue d'appliquer le critère unique du prix pour les marchés publics de travaux, alors que la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation des marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE l'autorise lorsque les contraintes techniques sont faibles, et sur la possibilité, pour l'acheteur public, d'exiger la communication de la fonction des personnes physiques chargées de l'exécution du marché, comme le prévoit la directive, mais aussi de leur identité, ce qui dépasse les exigences européennes ;
- ⑪ – reconsidérer l'obligation, mentionnée aux I et III de l'article 15 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession, de publier au Bulletin officiel des annonces des marchés publics ou dans un journal d'annonces légales ainsi que dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné l'avis de concession mentionné à l'article 14 du même décret, s'agissant de contrats de concession dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure au seuil européen publié au Journal officiel de la République française, et faisant donc l'objet d'une publication obligatoire au journal officiel de l'Union européenne ;

En matière de conditions de travail

- ⑫ – clarifier la portée normative des recommandations de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ou de ses subdivisions, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), qui interprètent de manière extensive, et donc excessivement coûteuse pour les entreprises, les exigences essentielles fixées par la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative à la sécurité des machines et modifiant la directive 95/16/CE ;
- ⑬ – reconsidérer, au regard de leur impact concurrentiel et de l'effectivité de la protection des travailleurs qu'elles sont censées assurer, les valeurs limites d'exposition professionnelle nationales les plus éloignées du niveau européen, particulièrement s'agissant des poussières de bois et du chrome hexavalent, et revoir, en l'absence de niveau européen, le niveau national de la valeur limite d'exposition professionnelle au styrène, dont le décret n° 2016-344 du 23 mars 2016 fixant une valeur limite d'exposition professionnelle contraignante pour le styrène prévoit l'application à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

En matière industrielle et environnementale

- ⑭ – rapprocher du niveau défini par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles le seuil, fixé par l'annexe 4 de l'article R. 511-9 du code de l'environnement (rubrique 2565), au-delà duquel toute installation visant à l'exercice d'activités de traitement de surfaces de métaux ou de matières plastiques par un procédé électrolytique ou chimique est soumise à autorisation en sa qualité d'installation classée, et assouplir les dispositions prescriptives de l'arrêté du 30 juin 2006 relatif à ce type d'installations, notamment la mise en place de murs coupe-feu et la limitation de consommation d'eau spécifique par surface traitée et par fonction de rinçage, qui ne résultent pas d'obligations européennes de la France ;
- ⑮ – adapter, au regard des coûts induits, l'obligation nationale d'étiquetage des produits de construction et de revêtement, imposée par le décret n° 2011-321 du 23 mars 2011 relatif à l'étiquetage des produits de construction ou de revêtement de mur ou de sol et des peintures et vernis sur leurs émissions de polluants volatils et codifiée aux articles R. 221-22 et suivants du code de l'environnement, et aligner sur la norme harmonisée européenne EN 15804 la liste des indicateurs d'impact environnemental devant figurer dans la déclaration environnementale, requise par le décret n° 2013-1264 du 23 décembre 2013 relatif à la déclaration environnementale de certains produits de construction destinés à un usage dans les ouvrages de bâtiment pour toute mise sur le marché de produits de construction comportant des allégations à caractère environnemental ou utilisant les termes de développement durable ou des synonymes ;
- ⑯ – revenir sur la déclinaison réglementaire des engagements législatifs ambitieux qu'a pris la France, pour améliorer la qualité des eaux en application des directives 91/271/CEE, 2000/60/CE, 2008/105/CE, 2013/39/UE et 2013/64/UE, afin d'alléger la charge administrative qui en découle pour les installations classées pour la protection de l'environnement, notamment du fait des lourdes obligations de moyens qui leur sont applicables – campagnes de mesure, études technico-administratives... –, au titre des circulaires du 4 février 2002 et du 5 janvier 2009 relatives à la mise en œuvre de l'action publique nationale de recherche et de réduction des substances dangereuses prioritaires et de l'arrêté du 24 août 2017 qui prévoit le contrôle de substances nouvelles, et afin d'assouplir les critères de conformité des systèmes de collecte par temps de pluie, définis par l'arrêté du 21 juillet 2015 en matière d'assainissement ;

- ⑰ – en se calant sur la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences des projets publics et privés sur l'environnement, relever les seuils fixés à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, au-delà desquels les projets doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale systématique, notamment à la rubrique 43 visant les pistes de ski, remontées mécaniques et aménagements associés, ou d'une évaluation environnementale après un examen au cas, particulièrement à la rubrique 32 visant les postes de transformation électrique, et réévaluer l'obligation de réaliser une évaluation environnementale lorsque la modification ou l'extension d'un projet antérieur fait passer l'ensemble du projet au-dessus du seuil rendant cette évaluation obligatoire, hors les cas où l'extension en elle-même atteint ce seuil ou est susceptible d'avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement ;
- ⑱ – retirer le schéma départemental de développement du réseau (SDDR) de la liste, figurant à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, des plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, dès lors que l'approbation du SDDR par le ministre en charge de l'énergie a été supprimée par l'article 8 de l'ordonnance n° 2016-130 du 10 février 2016 portant adaptation des livres I^{er} et III du code de l'énergie au droit de l'Union européenne et relatif aux marchés intérieurs de l'électricité et du gaz et que la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ne prévoit d'évaluation environnementale que pour les plans et programmes destinés à être adoptés par le Parlement ou le Gouvernement ;

En matière alimentaire

- ⑲ – alléger les dispositions du décret n° 2011-509 du 10 mai 2011 fixant les conditions d'autorisation et d'utilisation des auxiliaires technologiques pouvant être employés dans la fabrication des denrées destinées à l'alimentation humaine, d'autant qu'elles ne s'appliquent pas aux denrées alimentaires légalement fabriquées ou commercialisées dans les autres États membres de l'Union européenne (UE) et élaborées à l'aide d'auxiliaires technologiques, pourtant vendues en France ;

- ⑳ – réexaminer, au regard de son coût, l'obligation, fixée par le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient, d'étiqueter l'origine des viandes quand elles représentent plus de 8 % d'une denrée alimentaire préparée, dès lors que cette obligation n'est pas applicable aux plats préparés produits et conditionnés dans le reste de l'UE pourtant commercialisés en France ;
- ㉑ – revoir l'interdiction, prévue à l'article R. 412-18 du code de la consommation issu du décret n° 2016-884 du 29 juin 2016 relatif à la partie réglementaire du code de la consommation, d'apposer l'allégation nutritionnelle « sans sucres ajoutés » sur tout produit contenant des édulcorants au sens du règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires, certains autres États membres interprétant pour leur part ce règlement comme autorisant la mention « sans sucres ajoutés » en cas d'ajout d'édulcorants non caloriques.