

...le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (« Ddadue »)

UN TEXTE DE TRANSPOSITION TECHNIQUE EXAMINÉ DANS UN FORMAT RATIONALISÉ INNOVANT

Réunie le 13 décembre 2023, sous la présidence de Pascal Allizard, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi « Ddadue » a adopté le texte qui lui était soumis, suivant les orientations des rapporteurs Daniel Fargeot et Cyril Pellevat.

Ce projet de loi de transposition du droit de l'Union européenne – le troisième débattu au Parlement en trois ans – constitue un texte « fourre-tout », intervenant dans des domaines très divers (économique, financier, environnemental, agricole, judiciaire, etc.). Compte tenu de la nature particulièrement technique de certains dispositifs et de l'étroitesse des marges de manœuvre laissées aux États membres pour transposer le droit européen, le Sénat a fait le choix d'examiner une partie des articles dans le cadre de la procédure de législation en commission (LEC).

La commission a adopté 57 amendements, dont 22 sur des articles examinés en LEC. Nombre de modifications adoptées visent à améliorer la rédaction du texte et à en renforcer la sécurité juridique ; certains amendements, comme ceux portant sur la réforme de la garde à vue, corrigent de regrettables lacunes et proposent un meilleur équilibre de nature à concilier les droits de la défense et l'efficacité de l'action des parquets et des officiers de police judiciaire. En définitive, la commission a approuvé ce texte technique, sans cohérence, qui permet de transposer le droit européen en droit interne.

1. UN VOLET RÉPRESSIF ENTRE IMPRÉCISION ET IMPÉRTIE

Le projet de loi propose une adaptation du droit interne au droit de l'Union en matière pénale (articles 21 à 30). Si la majorité des mesures intègrent au droit français les évolutions issues de réglementations européennes récentes sans soulever d'observations particulières, le texte comporte également une **réforme substantielle de la garde à vue** qui pose de **lourdes difficultés** de principe et de fond.

A. LA MISE EN CONFORMITÉ DU DROIT FRANÇAIS AUX NOUVELLES PROCÉDURES D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS EN MATIÈRE PÉNALE ET DE TERRORISME

Le projet de loi permet la mise en conformité du code de procédure pénale avec :

- la directive 2023/977 relative aux échanges d'informations en matière répressive, directive qui met notamment en place un « point de contact unique » chargé de fluidifier de tels échanges entre États membres (articles 21 à 26). Aucune nouveauté sur le fond n'est apportée, les seules modifications consistant, pour la France, à officialiser des pratiques en place depuis plusieurs années. **Des imperfections de rédaction et des lacunes dans la transposition** ont conduit la commission spéciale, à l'initiative du rapporteur, à **adopter de nombreux amendements rédactionnels et de précision, mais aussi de fond** ;

- le règlement 2023/2131 relatif aux échanges d'informations numériques en matière de terrorisme. Alors que le nouveau mécanisme ainsi instauré concerne principalement le parquet national antiterroriste (PNAT), celui-ci n'a pas été associé aux négociations sur le règlement précité et pourrait ne pas se voir reconnaître le rôle de correspondant national auprès d'Eurojust, rôle qui lui garantirait pourtant la maîtrise de la diffusion des informations qu'il produit. Pour parer à ce risque, **la commission spéciale a adopté un amendement faisant du PNAT l'autorité nationale compétente pour la transmission des informations en matière de terrorisme** (amendement [COM-40](#)).

B. UNE RÉFORME DE LA GARDE À VUE NON ANTICIPÉE ET MAL CONÇUE



Le projet de loi (article 28) vient par ailleurs réformer de manière substantielle la **garde à vue** pour mettre fin à des dérogations à l'accès à un avocat – qui, non prévues par la directive 2013/48/UE (dite « directive C »), ont poussé la Commission européenne à **mettre en demeure la France en 2021, puis à lui adresser il y a quelques semaines un avis motivé, dernière étape avant la mise en œuvre d'un recours en manquement**, potentiellement assorti de sanctions financières.

Informé depuis plus de deux ans des risques pesant sur la garde à vue, le Gouvernement a gardé par-devers lui cette information. Plutôt que de conduire une concertation ouverte, respectueuse des institutions et de la démocratie, il a préféré **soumettre en urgence au Parlement une réforme tout aussi cruciale que mal préparée et mal conçue dans le cadre du présent texte, avec des choix contestables.**



Il a, en particulier, fait le choix de supprimer toute possibilité d'audition immédiate des gardés à vue alors même que la « directive C », si elle encadre les conditions dans lesquelles une telle audition peut être conduite, ne l'interdit pas. Ce faisant, il a privé le Parlement et les citoyens de l'opportunité d'avoir un débat serein sur un sujet essentiel et a **pris le risque de dégrader sans cause sérieuse les capacités d'enquête des parquets et des officiers de police judiciaire qui, partout en France, ont découvert le projet de loi avec inquiétude et stupéfaction.**

Tout en condamnant vivement l'attitude du Gouvernement, la commission spéciale n'a eu d'autre choix que de prendre ses responsabilités. **Elle a, en conscience et sur la double initiative du rapporteur et du président de la commission des lois, François-Noël Buffet,** apporté des clarifications aux conditions dans lesquelles la nouvelle procédure de recours à un avocat pourra être mise en œuvre, supprimant les incertitudes - donc les risques juridiques - que créait la rédaction initiale du projet de loi et, surtout, des modifications pour **rétablir la possibilité d'une audition immédiate des gardés à vue dans le respect des strictes conditions prévues par le droit européen** (amendements [COM-38](#), [COM-39](#), [COM-62](#) et [COM-63](#)).

2. DES DISPOSITIONS DE TRANSPOSITION DU « PACTE VERT » EUROPÉEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET DE TRANSPORT BIENVENUES

A. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES ET REFORTE DU SYSTÈME D'ÉCHANGE DES QUOTAS D'ÉMISSION (SEQE-UE) : LA TRANSPOSITION D'AXES ESSENTIELS DU PAQUET CLIMAT EUROPÉEN



Le texte opère la transposition de deux axes essentiels du **paquet climat européen « Ajustement à l'objectif 55 »** : la mise en place d'un **mécanisme d'ajustement** carbone aux frontières (MACF), encouragée par la France depuis de nombreuses années, et la **refonte du système d'échange** des quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) (articles 13 à 17). Les **évolutions** apportées par le Parlement européen et le Conseil sont venues **répondre partiellement aux observations formulées** par le Sénat (dans un [rapport](#) d'information et une [résolution](#) sénatoriale) afin de renforcer l'ambition environnementale de ces réformes. La **commission spéciale accueille donc favorablement** la transposition proposée par le Gouvernement *via* ce projet de loi.

Cette **transposition** est toutefois **incomplète**. En effet, les **dispositions** du texte relatives au MACF ne portent que sur la **période transitoire** (2024-2025) – pendant laquelle les importateurs ne seront soumis qu'à une obligation de déclaration de l'empreinte carbone des produits ; par ailleurs, le Gouvernement renvoie à un **prochain véhicule législatif la transposition du second marché carbone** (SEQE-2), qui concernera le chauffage des bâtiments et le transport routier, mais aussi les émissions des installations énergétiques et de l'industrie diffuse non couverte par le SEQE-UE, à partir de 2027.



La commission a donc souhaité apporter des **ajustements juridiques et rédactionnels** au texte proposé, en adoptant de nombreux amendements ; parmi ces modifications, un amendement [COM-19](#) renforce les **sanctions applicables aux compagnies aériennes** en cas de méconnaissance de leurs obligations au titre du mécanisme de compensation carbone **Corsia** ; par ailleurs, dans un souci d'égalité entre secteurs assujettis au SEQE-UE, et afin d'éviter un double dividende indu, un amendement [COM-11](#) permettra de **mieux tenir compte des incitations liées au prix du carbone** lors de l'**allocation de quotas gratuits au titre de l'utilisation de biocarburant**.

B. ÉCONOMIE CIRCULAIRE ET SANTÉ-ENVIRONNEMENT : UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE À LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

Prenant acte d'une décision de justice¹, le texte **supprime l'interdiction d'importation des boues d'épuration en France**, destinées essentiellement à l'épandage et à la méthanisation.

Le **calendrier d'interdiction national des microplastiques** est également mis en conformité avec le calendrier européen récemment adopté : les dispositifs de diagnostic *in vitro*, qui représentent une part infime - 0,0006 % - des émissions de microplastiques sont exemptés, tandis que la date d'interdiction des microplastiques est repoussée de un à cinq ans pour d'autres produits, qui représentent 7,4 % des émissions.



...tonnes
de microplastiques sont
rejetés chaque année
dans l'Union européenne

C. CONCESSIONS AÉROPORTUAIRES : UN « CAVALIER » DANS UN TEXTE D'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 20 du texte **supprime le principe de modération tarifaire**, selon lequel l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires est modérée d'une année sur l'autre, pour les **premiers tarifs de redevance aéroportuaire** d'un nouveau contrat de concession.

La commission partage l'objectif du Gouvernement d'éviter que **l'appel d'offres relatif à l'aéroport de Nantes – Atlantique soit de nouveau infructueux** : le nouveau contrat de concession prévoit des travaux d'envergure, qui nécessiteront des investissements de la part du concessionnaire et donc une hausse équivalente de la redevance.

Elle **déplore cependant la méthode employée** : le lien entre cet article et l'objet général du texte est ténu, il n'applique pas le droit de l'UE, mais **modifie une disposition de droit interne** pour remédier à une difficulté identifiée dont le lien avec le droit européen est indirect.

La commission a étendu la suppression du principe de modération tarifaire à **l'ensemble des aéroports entrant dans le champ de l'homologation tarifaire** par l'Autorité de régulation des transports, dans le cas où **l'équilibre économique de l'exploitation est substantiellement modifié** ([COM-64](#)).

3. DES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES MANQUANT DE COHÉRENCE ET D'AMBITION

A. PROTÉGER LES CONSOMMATEURS À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE

L'article 2 adapte le code de la consommation au **règlement relatif à la sécurité générale des produits**, qui entre en vigueur en



Taux de dangerosité
de 129 produits
vendus sur des
places de marché en
ligne testés par la
DGCCRF en 2020

¹ Décision n° 22PA02 680 du 29 juin 2023 de la Cour administrative d'appel de Paris.

décembre 2024. Il vise notamment à améliorer les rappels des produits et à renforcer les obligations d'informations et de coopération des **places de marché en ligne** avec les autorités.

La commission spéciale est sensible à ces objectifs, alertée par le taux élevé de **dangerosité des produits** vendus sur ces plateformes. Néanmoins, elle ne peut que constater les **apports modestes** du nouveau règlement sur la sécurité générale des produits au droit national, dont les adaptations nécessaires sont en réalité limitées.

B. DÉCARBONER LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Plusieurs **dispositions relatives à l'énergie** visent à favoriser le déploiement des infrastructures de recharge en **carburants alternatifs** (article 1^{er}), à consolider les critères de durabilité de **l'hydrogène renouvelable et bas-carbone** (article 19) et à prévenir un contentieux européen s'agissant d'un dispositif contribuant à la **sécurité d'approvisionnement électrique** (article 18).



La commission spéciale est favorable à ces dispositions.

Cependant, elle les juge **peu adaptées aux réalités économiques et territoriales**. Les exigences liées aux infrastructures de recharge ne doivent pas se muer en charge administrative. Ainsi, les acteurs économiques ne doivent pas pâtir de contrôles en doublon. De leur côté, les collectivités ultramarines et insulaires doivent bénéficier des souplesses permises par le droit européen.

En outre, la commission spéciale considère ces dispositions **peu ambitieuses au regard de l'exigence de décarbonation**. Les critères de durabilité de l'hydrogène ne reprennent pas l'ensemble du cadre européen. Toutes les étapes liées à sa production et son utilisation doivent être prises en compte. Ses dérivés ne doivent pas être omis.

Au total, **la commission spéciale a veillé à appliquer**, à travers ses amendements aux articles précités du projet de loi ([COM-42](#), [COM-25](#)), **les préconisations définies par la proposition de résolution européenne sur le paquet « Ajustement 55 » de mars 2022**, et notamment celles liées à la simplification normative et à la neutralité technologique.

C. AFFIRMER LE RÔLE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE ET DES RÉGIONS EN MATIÈRE AGRICOLE

De nombreuses décisions seront à prendre en 2024 et 2025 au titre de la programmation 2014-2022 du Feader¹. Les régions, autorités de gestion de ces aides et, à la différence de la précédente programmation, disposant désormais des moyens humains pour traiter ces dossiers, devraient dès lors pouvoir prendre les décisions y afférentes **sans dépendre de la signature du préfet**. **La commission spéciale a donc approuvé les dispositions proposées** visant à faciliter et rationaliser le traitement de ces dossiers, au bénéfice des acteurs du monde rural (article 33).



Le texte **vis** à **sécuriser juridiquement les missions exercées par l'Établissement de l'élevage (EdE) relatives à la traçabilité des animaux**. La commission spéciale, à l'initiative du rapporteur, **a réécrit cet article à la rédaction floue pour conforter le rôle stratégique** de l'ensemble des acteurs de la traçabilité animale. Surtout, **muet sur le rôle des chambres d'agriculture et de Chambres d'agriculture France (CDAF), le dispositif était en décalage avec la réalité du terrain et notre droit** (article 34).

Aussi, la commission spéciale a adopté des amendements du rapporteur ([COM-50](#), [COM-51](#), [COM-52](#), [COM-53](#)) visant à **confier explicitement, à compter du 1^{er} janvier 2026, les missions de traçabilité des espèces bovine, ovine et caprine aux chambres d'agriculture, dont l'EdE est un service**, ainsi que celles relatives à la délivrance des matériels d'identification pour ces mêmes espèces, **sous le contrôle de CDAF, tête du réseau des chambres**.

¹ Fonds européen agricole pour le développement rural.

4. DES DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET FISCALES SANS COHÉRENCE ET UN REGRETTABLE RENVOI AUX ORDONNANCES DÈS LORS QU'ELLES PRÉSENTENT UNE CERTAINE PORTÉE

Les chapitres III et IV du projet de loi comportent des dispositions éparses de droit monétaire, financier, bancaire et fiscal regroupées artificiellement au sein des articles 6 à 9. Seul **l'article 9**, qui transpose complètement l'article 23 de la directive 2010/24/UE et vise en particulier à permettre l'utilisation des données échangées dans le cadre de l'assistance internationale au recouvrement à d'autres fins que le recouvrement, présente une certaine cohérence.



L'article 6 adapte notre droit interne sur les dépositaires centraux de titres et précise des dispositions relatives aux supports d'information à destination des clients des banques. Symptomatiques des errements **du Gouvernement** dans ce projet de loi, **les dispositions concernant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs** pouvant être utilisés pour dissimuler des fonds d'origine criminelle ou pour financer une entreprise terroriste qui, au sein de ce « bloc financier », ont la plus grande portée, **sont noyées dans cet article et renvoyées à une ordonnance.**

L'ampleur des mesures de coordination nécessaires, notamment du fait d'une ordonnance à venir adaptant le droit monétaire et financier aux dispositions du règlement sur les marchés des crypto-actifs, dit « MiCA », rend cependant difficile de préconiser leur inscription dans le présent projet de loi et conduit, dès lors, à ne pas s'opposer au recours à une ordonnance. **La commission spéciale regrette cependant la méthode employée.** Outre un amendement rédactionnel, elle a donc proposé de réduire le délai d'habilitation de neuf à six mois ([COM-21](#)). Par ailleurs, les dispositions du règlement entrant en application le 30 décembre 2024, il est impératif que le Parlement dispose à cette date des informations nécessaires sur les adaptations apportées au droit financier et monétaire afin de s'assurer de la robustesse du cadre mis en place pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme par l'intermédiaire des crypto-actifs.

La commission spéciale a également inséré un article 7 bis ([COM-73](#)), à l'initiative du Gouvernement, visant à préciser, conformément à la directive 2014/49/UE, le délai dans lequel le mécanisme de garantie des dépôts peut être mis en œuvre à l'initiative de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

5. EN MATIÈRE DE DROIT DES SOCIÉTÉS : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « WOMEN ON BOARDS » MET EN AVANT LE CARACTÈRE PRÉCURSEUR DE NOTRE DROIT NATIONAL



L'article 5 du projet de loi demande au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance afin de transposer **la directive 2022/2381** relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes par les administrateurs des sociétés cotées, dite **directive « Women on Boards »**.

La commission spéciale a estimé cette demande **légitime** : la France est particulièrement bien avancée avec, en **2022, plus de 46 % de femmes représentées parmi les membres des conseils d'administration et de surveillance** des entreprises cotées et des autres grandes entreprises. Cette directive inspirée de la législation française rend **les enjeux de transposition dans notre droit limités.**



*d'administrateurs de
chaque sexe prévu
par loi
Copé-Zimmermann
du 27 janvier 2011*



Pour autant, la commission spéciale a encadré la transposition du dispositif prévue par ordonnance ([COM-46](#)). Cette **transposition de la directive conforme au droit interne, mieux-disante, mérite d'être approuvée**. La commission a également souhaité **harmoniser l'application de l'objectif de parité** (et les sanctions de son non-respect) des entreprises privées à l'ensemble des **entreprises publiques non encore assujetties**. En effet, **l'État, notamment son secteur public, se doit d'être exemplaire**. Cette transposition est également une opportunité pour **assurer la cohérence générale des modalités de désignation des administrateurs représentant les salariés**, partiellement paritaire actuellement. Enfin, compte tenu des résultats français satisfaisants en matière de parité femmes-hommes, la commission spéciale a jugé **inutile de prévoir de nouvelles sanctions**.

POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la loi « Ddadue » du 9 mars 2023](#)
- [Dossier législatif de la loi « Ddadue » du 8 octobre 2021](#)
- [Dossier législatif de la loi « Ddadue » du 3 décembre 2020](#)
- [Rapport d'information n° 576 \(2021-2022\) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Réformer le marché carbone pour bâtir une économie européenne souveraine, durable et juste](#)
- [Résolution n° 124 \(2021-2022\) sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », devenue résolution du Sénat le 5 avril 2022](#)
- [Rapport d'information n° 757 \(2020-2021\) fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan de l'application de la loi Copé-Zimmermann du 27 janvier 2011](#)



Pascal Allizard

Président
Sénateur
du Calvados

(Les Républicains)



Daniel Fargeot

Rapporteur
Sénateur
du Val-d'Oise

(Union centriste)



Cyril Pellevat

Rapporteur
Sénateur
de la Haute-Savoie

(Rattaché au groupe
Les Républicains)

[COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE, DE FINANCES, DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE DROIT PÉNAL, DE DROIT SOCIAL ET EN MATIÈRE AGRICOLE](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl2-3-112.html>

