

Observations sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne n° 118 (2025-2026)

La Conférence des Présidents a décidé de consulter la commission des affaires européennes sur le projet de loi n° 118 (2025-2026) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche.

Ce rapport d'information, retraçant les observations de la commission des affaires européennes, apporte un **éclairage complémentaire à l'analyse menée par les commissions permanentes** sur ce projet de loi, en essayant de mettre en évidence le **contexte général** dans lequel il s'inscrit, par rapport à l'ensemble des **textes européens aujourd'hui en cours de négociation, aux textes déjà adoptés nécessitant des mesures de transposition ou d'adaptation et aux procédures précontentieuses ou contentieuses en cours**.

La commission des affaires européennes s'est efforcée de **préciser le processus** ayant conduit à l'introduction en droit européen des dispositions nécessitant une transposition ou une adaptation de notre droit national, en rappelant le cas échéant les positions des autorités françaises et du Sénat ; d'identifier les **initiatives européennes nouvelles ou attendues**, en lien avec les sujets traités ; d'apprécier les **risques de surtransposition ou de « sur-adaptation »** ainsi que les **marges de manœuvre législatives**.



I. Un projet de loi qui reflète l'intense activité normative de l'Union européenne et le recours accru aux règlements

A. Le reflet d'une activité normative intense

Le volume de ce projet de loi – 70 articles transposant des directives ou adaptant des règlements ayant des objets très disparates –, s'il tient en partie à des circonstances politiques nationales ayant conduit à des ajustements de calendrier, reflète avant tout l'intense activité normative de l'Union européenne.

266

266 actes législatifs sont aujourd'hui en cours de négociation au niveau de l'Union européenne, dont 196 en procédure législative ordinaire impliquant une codécision du Conseil et du Parlement européen.

Source : Secrétariat général des affaires européennes

B. Un recours croissant aux règlements qui limite les marges de manœuvre du Parlement

Majoritairement, le projet de loi ne correspond pas à des transpositions de directives, mais à des adaptations du droit national à des règlements, qui sont d'effet direct et ne nécessitent pas de transposition.

Ceci correspond à une tendance de fond, la Commission européenne privilégiant désormais le recours aux règlements. Réclamée par Enrico Letta dans son rapport sur l'approfondissement du marché intérieur, cette évolution limite fortement les marges de manœuvre des parlements nationaux.

II. Un projet de loi qui n'épuise pas les enjeux de mise en œuvre du droit de l'Union

A. De nombreux autres textes déjà adoptés nécessitent des mesures de transposition ou d'adaptation

Indépendamment de ces textes encore en négociation, et pour important qu'il soit par son volume, ce projet de loi est loin de couvrir les besoins de transposition ou d'adaptation du droit français résultant des textes européens définitivement adoptés.

Parmi les textes européens définitivement adoptés nécessitant des mesures législatives d'adaptation ou de transposition qui ne sont pas incluses dans l'actuel projet de loi, 12 ont une échéance de mise en œuvre déjà dépassée à ce jour ; 31 ont une échéance de mise en œuvre d'ici le 31 juillet 2026, six autres devant être mis en œuvre d'ici la fin de l'année 2026.

Si certains textes impliquent des ajustements ponctuels, d'autres appellent des réformes plus profondes. C'est le cas de la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile qui suppose une réécriture importante du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, avant le 12 juin 2026, et qui doit faire l'objet d'un projet de loi spécifique d'adaptation.

60

C'est le nombre de textes européens définitivement adoptés nécessitant des mesures législatives d'adaptation ou de transposition qui ne sont pas incluses dans l'actuel projet de loi : **35 directives et 25 règlements.**

Source : Secrétariat général des affaires européennes

B. Une réponse partielle aux procédures précontentieuses ou contentieuses

Le projet de loi prend également en compte des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), des procédures formelles d'infraction et des procédures précontentieuses plus informelles, dans le cadre du mécanisme « EU-Pilot ». Pour autant, il ne permettra pas de répondre aux **100 procédures d'infraction actives** recensées par la Commission européenne à l'encontre de la France.

Les mises en demeure et avis motivés adressés à la France en 2025

Au total, au cours de l'année 2025, on dénombre 14 mises en demeure adressées à la France par la Commission européenne, 11 avis motivés, une mise en demeure complémentaire après avis motivé et 2 saisines de la CJUE.

Source : Secrétariat général des affaires européennes

III. Un projet de loi qui met en évidence des failles dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne

A. Plusieurs corrections de précédentes transpositions ou de textes nationaux adoptés récemment

Plusieurs des mesures contenues dans le projet de loi reviennent sur des **transpositions antérieures, qui n'étaient pas correctes**. Dans plusieurs cas, il s'agissait de mesures adoptées par le biais d'ordonnances, sur le détail desquelles le Parlement ne s'était donc pas prononcé.

Certaines mesures conduisent également à réexaminer des mesures adoptées pourtant très récemment par le Parlement, ce qui soulève la **question de la bonne articulation entre les calendriers d'examen des textes législatifs nationaux et européens** afin d'assurer une certaine stabilité du droit, nécessaire notamment pour la compétitivité des entreprises.

B. Un recours contestable aux ordonnances dans des domaines où existe une marge de manœuvre nationale

Cette situation amène à adopter une **approche critique sur le recours à des habilitations à légiférer par ordonnance**, qui ne sont pas un gage de qualité de transposition ou d'adaptation du droit de l'Union. Les délais demandés par le Gouvernement sont rarement en phase avec le calendrier européen. Enfin, plusieurs demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance portent sur des aspects pour lesquels il existe une **réelle marge de manœuvre nationale**. Si jamais le Sénat devait accepter une habilitation à légiférer par ordonnance, il conviendrait d'avoir un débat approfondi sur le sens de l'ordonnance envisagée et de **réduire au maximum son délai d'adoption**.

Renforcer le contrôle parlementaire sur les négociations des textes européens et la mise en œuvre du droit de l'Union : une nécessité

Face à ces constats, la commission des affaires européennes a décidé de :

- ✓ renforcer son suivi des négociations des textes européens, pour être en capacité d'intervenir efficacement tout au long de la procédure ;
- ✓ s'assurer de la bonne application de la circulaire du Premier ministre du 22 mars 2024 relative à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ;
- ✓ lancer une mission de contrôle sur la manière dont les ministères font face aux négociations européennes et à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-118.html>

Les pages de la commission des affaires européennes :
<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-affaires-europeennes.html>



Jean-François RAPIN
Président et rapporteur
Pas-de-Calais
Les Républicains

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr