

# **RAPPORT**

**Relatif à**

***L'ADOPTION ET AU MAINTIEN, DANS LE DROIT  
POSITIF, DE MESURES LEGISLATIVES OU  
REGLEMENTAIRES ALLANT AU-DELA DES EXIGENCES  
MINIMALES DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE***

Remis par le Gouvernement au Parlement en application de l'article 69 de la loi ESSOC

L'article 69 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance dite « ESSOC » prévoit que le gouvernement remet au Parlement un rapport consacré « 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 ».

Conformément à cette disposition, le présent rapport « étudie les différentes formes de sur-transposition pratiquées, leurs causes, leurs effets ainsi que leurs justifications [et] identifie les adaptations de notre droit nécessaires pour remédier aux sur-transpositions inutiles ou injustifiées ».

## Table des matières

<b>1. La sur-transposition : une notion protéiforme aux causes et aux justifications diverses..</b>	<b>3</b>
A. Définition de la notion.....	3
B. Diverses causes à l'origine de sur-transpositions .....	4
C. La « sur-transposition » résulte majoritairement d'un choix politique assumé et justifié .....	5
<b>2. Les adaptations du droit internes nécessaires pour remédier aux sur-transpositions inutiles ou injustifiées .....</b>	<b>7</b>
A. L'encadrement strict et un recensement exhaustif des sur-transpositions :.....	7
B. Le projet de loi portant suppression de sur-transposition de directives européennes en droit français et ses suites .....	8
<b>3. Prévenir les sur-transpositions injustifiées : une mobilisation des administrations et des parlementaires. ....</b>	<b>11</b>
A. L'action des administrations contre les sur-transpositions doit s'inscrire dans la durée .....	11
B. Le Parlement lutte également contre ce phénomène.....	11

## **1. La sur-transposition : une notion protéiforme aux causes et aux justifications diverses**

### **A. Définition de la notion**

Définir la « sur-transposition » est un exercice complexe tant les situations que recouvre cette notion protéiforme sont diverses. Pour autant est-il possible de la définir comme *une pratique consistant à adopter des normes nationales plus contraignantes que celles procédant strictement des directives européennes, sans que cela ne soit justifié par la volonté d'atteindre, au plan national, des objectifs plus ambitieux que ceux qui sont fixés au niveau européen dans le domaine concerné*. Il en résulte des normes et formalités susceptibles de pénaliser, de façon injustifiée, la compétitivité et l'attractivité de la France, dès lors que nos partenaires européens auront eu pu retenir des choix moins contraignants pour leurs entreprises et leurs citoyens.

Dans le cadre des travaux menés par le Gouvernement pour lutter contre la sur-transposition et afin de dresser un inventaire aussi complet que possible des normes et formalités administratives susceptibles de créer des écarts normatifs désavantageux pour les entreprises et les citoyens français, une acception large du phénomène a été retenue.

Ainsi, il a été considéré comme constitutive d'une sur-transposition *toute mesure nationale de transposition instaurant une exigence plus contraignante que celle qui aurait résulté strictement de l'application d'une directive, que cette règle plus contraignante soit, ou non, permise voire prévue par la directive*. La sur-transposition implique ainsi la réunion de deux critères : l'existence d'un écart par rapport au standard minimum imposé par la directive, d'une part, et, d'autre part, l'existence d'une norme plus contraignante pour les personnes concernées que le standard européen, ce qui implique une analyse qualitative du choix de transposition opéré par le législateur.

L'hypothèse la plus courante correspond à celle d'une mesure législative allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par une directive. Cela peut se traduire, par exemple, par la fixation de seuils plus bas ou plus élevés, d'un délai inférieur ou supérieur ou d'obligations plus strictes.

La sur-transposition peut également consister à étendre le champ d'application d'une mesure par rapport à celui qu'avait retenu le droit de l'Union.

Le fait de ne pas utiliser des possibilités de dérogation ou d'exonération ou encore de mettre ou non en œuvre des options ouvertes par la directive est considéré comme pouvant constituer une sur-transposition, dès lors que cela conduit à soumettre les entreprises et citoyens à des normes plus contraignantes en France que ce que le droit de l'Union impose strictement.

Dans cette hypothèse, dès lors que l'option de maintenir une exigence plus contraignante a été prévue par la directive, le droit interne n'en méconnaît pas les dispositions. Néanmoins, l'écart ainsi créé mérite d'être identifié et, à défaut de justification, supprimé, dès lors qu'il est susceptible de pénaliser les entreprises et citoyens en France.

Il convient de souligner que la sur-transposition ne constitue pas, la plupart du temps, une méconnaissance du droit de l'Union. En effet les écarts maintenus en droit interne sont souvent permis par une directive, dès lors qu'elle fixe des règles d'harmonisation minimale et n'opère pas une harmonisation complète des droits nationaux.

Ce n'est que dans une dernière hypothèse, dans laquelle les droits nationaux ont été intégralement harmonisés, que la sur-transposition traduit une méconnaissance du droit de l'Union<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CJCE, 05.05.1998, *National Farmer's Union e.a.*, aff. C-157/96, 23.11.1989, *Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfumerie Fabrik/Provide*, aff. C-150/88

## B. Diverses causes à l'origine de sur-transpositions

Les directives opérant une harmonisation minimale peuvent résulter de raisons institutionnelles dans les domaines où l'UE a des compétences partagées ou d'appui avec les États membres leur laissant une marge de manœuvre plus ou moins importante. Elles peuvent également être l'aboutissement de négociations où une norme commune unique n'a pu être définie et vis-à-vis de laquelle des dérogations ou des options sont ouvertes pour les États membres leur permettant de conserver ou d'étendre leurs normes ou standards nationaux. Dès lors, la possibilité de maintenir ou d'adopter une norme nationale plus contraignante relève d'une décision politique interne.

Si une directive d'harmonisation minimale et des choix gouvernementaux peuvent expliquer, et justifier, l'application d'une norme plus stricte, des cas de sur-transposition peuvent résulter de lacunes dans la mise en œuvre des outils d'accompagnement des travaux de transposition<sup>2</sup> ou d'un environnement normatif défavorable.

Recommandée par le guide de bonnes pratiques en matière de transposition, la constitution d'une équipe projet doit intervenir dès la publication d'une proposition de directive. Cette équipe doit évaluer l'impact de la proposition de directive y compris concernant sa transposition et doit être opérationnelle jusqu'à la phase de transposition. Or, ainsi que l'a noté le Conseil d'État dans une étude publiée en novembre 2015<sup>3</sup>, il existe une trop grande déconnexion entre les équipes chargées de la négociation d'un texte et celles chargées de sa transposition notamment en raison des délais de négociation et de transposition. Cette déconnexion peut s'avérer dommageable à une bonne anticipation des enjeux de transposition lors de la négociation, d'une part, et conduire à l'adoption de sur-transpositions injustifiées, d'autre part, à la suite d'une insuffisante transmission des étapes des négociations et des principaux arbitrages rendus.

Le défaut d'anticipation de la transposition peut également s'illustrer par un recours inégal aux outils recommandés tels les fiches d'impact simplifiée (FIS1) et stratégique (FIS2). Or, outre l'obligation constitutionnelle d'information du Parlement, ces outils sont essentiels en ce qu'ils contiennent un tableau de concordance (précoce dans la FIS1 puis définitif dans la FIS2) qui, s'appuyant sur une analyse juridique précise et rigoureuse de la portée de la directive et de sa compatibilité avec le droit en vigueur, doit identifier des objectifs, des dispositions « précises et inconditionnelles », des options ouvertes aux États membres, recenser le droit interne applicable, et procéder à l'examen de sa compatibilité avec la directive ainsi que du choix du texte de transposition<sup>4</sup>. La réalisation et l'actualisation d'un tableau de concordance doivent faciliter la distinction entre les dispositions qui transposent strictement la directive et celles qui relèvent d'une sur-transposition.

À la suite de l'arrêt rendu par la CJUE en juillet 2019<sup>5</sup>, les États membres doivent désormais accompagner les mesures nationales de transposition « *d'informations claires et précises* » à l'attention de la Commission pour lui permettre de s'assurer qu'ils ont opéré une transposition complète et fidèle. Dans cette perspective, en lien avec le SGAE qui assure un rôle de suivi et de coordination des travaux de transposition, la réalisation de tableaux de concordance doit être systématisée. L'inflation normative, lorsqu'elle induit une surréglementation et une accumulation de textes, est un autre facteur concourant à la sur-transposition, en ce qu'elle rend moins aisé le travail de comparaison fine entre droit interne et exigences résultant du droit de l'UE et de questionnement systématique sur les motifs du maintien d'une règle plus stricte.

---

<sup>2</sup> Notamment la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes (NOR: PRMX0407654C) et le guide des bonnes pratiques en matière de transposition de 2011.

<sup>3</sup> Conseil d'État, « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer », Les études du Conseil d'État, novembre 2015, La documentation Française, p. 12.

<sup>4</sup> Guide de légistique, 3<sup>ème</sup> édition, 2017

<sup>5</sup> CJUE, 08.07.2019, *Commission c/Belgique*, aff. C-543/17

Ainsi, la lutte contre la « sur-transposition » a vocation à concerner les transpositions qui, ne répondant pas à un choix politique ni à une faculté laissée par les co-législateurs européens et/ou procédant des causes identifiées supra, aboutissent à faire peser des contraintes supplémentaires sur la compétitivité des entreprises, la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur l'efficacité des services publics et de l'administration des collectivités territoriales.

### **C. La « sur-transposition » résulte majoritairement d'un choix politique assumé et justifié**

Si les raisons présidant au phénomène de « sur-transposition » sont multiples, certaines sur-transpositions sont délibérées et répondent ainsi à une volonté politique assumée.

Ces sur-transpositions peuvent résulter de textes nationaux préalables ou d'engagements internationaux existants comme de règles nouvelles. L'intérêt général qui s'attache à des règles ambitieuses ou strictes peut être apprécié de manière différente en France et au niveau européen dans de nombreuses politiques publiques. Ces divergences se traduisent par l'adoption de règles d'harmonisation minimale avec options et dérogations.

La sur-transposition résulte ainsi le plus fréquemment d'un choix politique assumé qu'il serait inopportun voire néfaste de remettre en cause car il conduirait, le plus souvent, à s'aligner sur le niveau minimal d'harmonisation au niveau européen. Il est donc totalement assumé de maintenir des règles qui vont au-delà des normes minimales européennes, dès lors qu'elles permettent de mieux protéger les entreprises et les citoyens, que ce soit en matière économique, sociale, environnementale ou en terme de sécurité.

Les travaux menés par le Gouvernement en matière de lutte contre la sur-transposition se sont donc fondés sur cette appréciation au cas par cas de l'utilité des règles additionnelles adoptées. Si, par exemple, la suppression de certaines contraintes pesant sur les annonceurs est apparue justifiée car elles n'apportaient aucune protection supplémentaire aux consommateurs, la « sur-transposition » de certaines directives a été au contraire maintenue car elle permet de lutter contre le surendettement et certaines escroqueries notamment à l'égard de personnes âgées. De même en matière financière, il a été proposé de supprimer des mesures dépourvues de portée pratique telle que l'identification de la rémunération des « preneurs de risque » sans pour autant aligner systématiquement à la baisse les règles nationales dans ce domaine.

D'autres exemples de sur-transposition assumées peuvent être cités, comme en matière de lutte contre les atteintes à la biodiversité et aux espèces protégées, où la réglementation française encadrant et restreignant le commerce de l'ivoire, renforcée en dernier lieu par l'arrêté du 4 mai 2017 modifiant l'arrêté du 16 août 2016 est plus stricte que le régime résultant du droit de l'Union, et notamment du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

De même, en matière d'énergies renouvelables, le Gouvernement assume que la loi de transition énergétique qui prévoit de porter leur part en France à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 sur-transpose le droit européen qui ne fixait qu'un objectif de 20 % en 2020 et le paquet « *Une énergie propre pour tous les Européens* » qui propose de fixer un objectif européen à 27 % pour 2030<sup>6</sup>.

La même volonté est assumée en matière de surendettement des ménages qui constitue un domaine d'action important pour le Gouvernement qui l'a conduit à sur-transposer un certain nombre de directives dans le but de modifier les comportements et les pratiques des prêteurs et des emprunteurs et de responsabiliser le crédit à la consommation, en particulier s'agissant du crédit renouvelable. Ce

---

<sup>6</sup> Les États membres demeureront libres de fixer leur propre trajectoire.

cadre juridique plus contraignant que le standard européen a permis d'assainir le marché du crédit à la consommation et d'infléchir la tendance en matière de surendettement, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport remis à la commission des finances du Sénat en juin 2017.

Aux termes des différents travaux menés relatifs à a sur-transposition, notamment la mission inter-inspections conduite en 2017-2018, il est apparu que ce phénomène, souvent dénoncé, est en réalité moins important que ce qui avait pu être envisagé et correspond dans la majorité des cas à un choix politique assumé.

## **2. Les adaptations du droit internes nécessaires pour remédier aux sur-transpositions inutiles ou injustifiées**

Si, dans la majorité des cas, les situations de sur-transposition correspondent à des choix politiques assumés, certaines sur-transpositions ne sont pas justifiées et doivent conduire à des adaptations afin de ne pas pénaliser inutilement la compétitivité des entreprises, alourdir sans raison le quotidien des citoyens et compliquer le fonctionnement des services publics et des collectivités territoriales.

La prévention et la lutte contre les sur-transpositions injustifiées sont des préoccupations portées par le Gouvernement depuis plusieurs années. Ainsi, de précédentes circulaires avaient déjà abordé la question de la rationalisation de la transposition en mettant en place des processus de coordination interministérielle et d'information des parlementaires, qui contribuent à lutter contre les sur-transpositions injustifiées.

À titre d'exemple, la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation proscrit les sur-transpositions inutiles et injustifiées en demandant à ce que « *les réglementations nouvelles (hors textes de transposition ou d'application de la loi, commandés par une règle supérieure) [fassent] l'objet d'un moratoire.* » Tout projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne doit pouvoir être adopté que s'il s'accompagne, à titre de " gage ", d'une simplification équivalente.

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact a amorcé une nouvelle dynamique avec une attention particulière désormais portée tant sur le stock que sur le flux des sur-transpositions.

### **A. L'encadrement strict et un recensement exhaustif des sur-transpositions :**

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 porte une attention particulière à l'effort de maîtrise de l'activité normative et de son impact afin de ne pas créer de contraintes excessives et des lourdeurs inutiles sur les opérateurs économiques, les administrations et plus largement sur la vie quotidienne des citoyens.

Elle traite spécifiquement la question des sur-transpositions en ciblant celles qui ne répondraient pas à un choix politique comme précédemment exposé. Ainsi, cette circulaire proscrit, par principe, toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive et les dérogations à ce principe doivent résulter de choix politiques et procéder d'un arbitrage du cabinet du Premier ministre.

Les mêmes principes sont appliqués dans le cadre de la préparation des projets de loi : les mesures législatives de « sur-transposition » devront systématiquement être identifiées, justifiées par les services et validées par le cabinet du Premier ministre.

Parallèlement à ces règles visant à prévenir de nouvelles sur-transpositions, la circulaire précitée entendait réduire le stock en s'appuyant sur un travail d'inventaire confié à une mission d'inspection. À l'issue de ce passage en revue, la circulaire annonçait que « *toutes les sur-transpositions identifiées dans les champs ministériels et qui n'auront pu être justifiées feront l'objet d'un réalignement sur le niveau de contrainte exigé par l'Union européenne.* »

Le Premier ministre a donc confié, par une lettre du 10 octobre 2017, ce travail d'inventaire à une mission inter-inspections (IGAS, IGA, CGEDD, IGF, CGE, CGAAER) afin d'identifier, parmi les directives intervenues dans le champ du marché intérieur, les mesures nationales de transposition s'écartant des exigences minimales résultant de ces directives et qui peuvent s'avérer pénalisantes pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics.

Au terme de ses travaux, la mission a remis un rapport constitué de deux volumes :

- Le premier rend compte de la conduite de la mission (méthodologie suivie, large place accordée à la notion de « sur-transposition », et à laquelle a été préférée celle d' « écart de transposition ») et présente ses principaux constats : au moins une directive sur quatre fait l'objet d'au moins une mesure s'écartant de la norme européenne avec un effet pénalisant et, pour la moitié au moins de ces directives, il y a plus d'une mesure de sur-transposition ; concentration du phénomène sur quelques ministères producteurs de normes impactant souvent l'industrie ;
- Le second recense, sous forme de tableaux, par grands secteurs d'activités (recoupant souvent mais non nécessairement les périmètres ministériels), les écarts de transposition identifiés ; ce second volume constitue l'inventaire demandé des plus de 1 400 textes entrant dans le champ de la mission et identifie 137 directives faisant l'objet d'au moins une mesure de sur-transposition.

Il est à noter que la mission, ainsi que son rapport l'explique, a mené une démarche purement objective. Elle s'est bornée à constater les sur-transpositions mais ne s'est pas prononcée sur celles qu'il convenait de supprimer. Le choix de maintenir ou de supprimer ces écarts de transposition appartenait au Gouvernement et c'est à cette fin, après une analyse fine des coûts et des avantages de chaque sur-transposition, au cas par cas, qu'il a présenté un projet de loi portant suppression des sur-transpositions.

## **B. Le projet de loi portant suppression de sur-transposition de directives européennes en droit français et ses suites**

Présenté en Conseil des ministres le 3 octobre 2018, le projet de loi portant suppression de sur-transposition de directives européennes en droit français est le résultat de ce travail d'identification mené par la mission inter-inspections et d'une analyse en opportunité des écarts de transposition. Il avait pour objectif est de remédier au caractère pénalisant de certaines sur-transpositions. Le projet de loi s'est appuyé sur une acception large de la sur-transposition entendue comme *« toute mesure nationale de transposition instaurant une norme plus contraignante que celle qui résulterait de la stricte application de la directive, sans que cela ne soit justifié par un objectif national identifié »* et recoupant ainsi les trois formes distinctes identifiées par la mission inter-inspections, à savoir l'imposition d'obligations allant au-delà de ce que requiert le droit de l'Union européenne, l'extension de leur champ d'application et l'absence de mise en œuvre de possibilités de dérogation ou d'exclusion qu'il prévoit.

Sur les 137 directives identifiées par la mission inter-inspections comme ayant un écart de transposition avec un effet pénalisant pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics, il s'est avéré, après analyse approfondie, que 40 mesures de niveau législatif ne constituaient pas une sur-transposition ou ne le seraient plus au regard de directives en cours d'adoption ou de transposition comme par exemple en matière de déchets. Plusieurs mesures de dé-surtransposition étaient portées par d'autres projets de loi notamment « PACTE » en matière économique et financière ou celui relatif aux états généraux de l'alimentation.

Surtout, dans un certain nombre de cas, il a été jugé préférable de maintenir une sur-transposition, afin d'atteindre, au plan national, des objectifs plus ambitieux que ceux fixés au niveau européen dans le domaine concerné. C'est notamment le cas dans le secteur de la santé : l'imposition du paquet neutre pour les cigarettes va, par exemple, au-delà de ce que prévoit la directive. C'est aussi le cas en matière environnementale, la France a ainsi interdit l'exploitation d'hydrocarbures sur le territoire national quand la directive régissait seulement les conditions de son exploitation.

Dans le domaine de la protection du consommateur, il a été décidé de ne pas supprimer le délai de rétractation de 8 jours pour les crédits comme le permettait la directive ou encore, s'agissant de la durée du congé maternité, de maintenir la législation nationale, plus protectrice que ce que prévoit la directive (16 semaines en France contre 14 minimum prévues par la directive).

Le projet de loi a *in fine* retenu la suppression de 30 mesures visent à simplifier des formalités et normes injustifiées ou pénalisantes, dans les domaines du droit de la consommation, des sociétés, des services financiers, de la commande publique, des communications électroniques, du droit de l'environnement, des transports, de l'agriculture et de la culture.

Adopté en première lecture en novembre 2018, le projet de loi n'a pas prospéré. Pour autant, ses dispositions ont été reprises et adoptées dans le cadre de projets de loi thématiques et du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

Ainsi, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « PACTE » (JORF 23 mai 2019), en reprenant à ses articles 101, 102, 47, 204 et 77 les articles 3, 4, 5, 7 et 9 du projet de loi portant suppression des sur-transpositions, a permis de corriger la transposition excessive de directives dans le domaine économique et financier<sup>7</sup>.

La Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (JORF 26/07/2019), à son article 61, a repris les articles 17 et 24 corrigeant la transposition excessive des directives 2013/64 et 2001/82.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (JORF 26/12/2019), à ses articles 171, 174, 175 et 176, corrige les sur-transpositions de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire européen, initialement portées par les articles 19 à 22 du projet de loi portant suppression des sur-transpositions.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (JORF 11/02/2020) reprend, son article 113, l'article 14 du projet de loi portant suppression et permet ainsi de corriger la transposition de la directive 2008/98.

La loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (« ASAP ») reprend à son titre V (articles 140 à 149) complète ces mesures législatives sectorielles et supprime l'essentiel des sur-transpositions jugées injustifiées ou pénalisantes que le Gouvernement avait identifiées en 2018. Il reprend en effet les articles 6, 11, 13, 18 et 25 du projet loi de loi portant suppression des sur-transpositions.

Enfin, pour les mesures qui n'ont pas pu être reprises à ce stade par un projet de loi thématique ni par la loi « ASAP », la suppression de la sur-transposition interviendra dès qu'un vecteur législatif approprié sera disponible notamment dans le cadre de travaux de transposition, comme par exemple la suppression de l'obligation de déclaration des nouveaux opérateurs à l'ARCEP, porté par l'article 12 du projet de loi portant suppression des sur-transposition, qui a été intégrée dans l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE)2018/1972 établissant le code des communications électroniques européen.

Au niveau réglementaire, il n'a pas été possible d'adopter un texte interministériel unique qui aurait abrogé toutes les sur-transpositions réglementaires identifiées par la mission inter-inspections.

---

<sup>7</sup> Directives (UE) 2017/1132, 2013/36, 2015/849, 2011/61 et 2014/91.

À l'instar de ce qui a été fait au niveau législatif, les travaux de suppression des sur-transpositions menés par les ministères procèdent d'une analyse de la pertinence de celles-ci et d'arbitrages politiques pour les mesures maintenues.

### **3. Prévenir les sur-transpositions injustifiées : une mobilisation des administrations et des parlementaires.**

#### **A. L'action des administrations contre les sur-transpositions doit s'inscrire dans la durée**

Les travaux initiés à la suite de la circulaire du Premier ministre de juillet 2017 et de la mission inter-inspections ont permis, d'une part, d'identifier et de quantifier les sur-transpositions et, d'autre part, à l'issue d'une appréciation au cas par cas de leur utilité, de procéder à leur suppression.

Ces actions sur le « stock » de sur-transpositions doivent également s'accompagner d'actions structurelles pour éviter, à la faveur de nouvelles transpositions de directives, que des règles plus contraignantes soient adoptées.

L'application rigoureuse de la circulaire du Premier ministre de juillet 2017 doit permettre d'identifier systématiquement la sur-transposition, d'en évaluer le coût et les avantages et, in fine, de la soumettre à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre afin que tout écart avec la norme européenne résulte d'un choix politique assumé.

Cette prévention de la sur-transposition inutile repose également sur la bonne appropriation par les départements ministériels des outils d'anticipation et de suivi de la transposition, notamment les fiches d'impact simplifiées et stratégiques qu'ils doivent fournir au Parlement. Ces outils sont fondamentaux dans les travaux de transposition. Ils comportent notamment un instrument particulièrement efficace pour repérer les situations de sur- (et de sous-) transposition, le tableau de concordance. Or, à la suite de l'arrêt de la CJUE de juillet 2019 (aff. C-543/17), la réalisation des tableaux de concordance, ou du moins de tout support qui permette une identification « claire et précise » des mesures nationales de transposition, est devenue une obligation juridique. Cette exigence permet aussi de systématiser l'identification des sur-transpositions et de les justifier.

#### **B. Le Parlement lutte également contre ce phénomène**

Aussi bien l'Assemblée que le Sénat ont été sensibilisés à la lutte contre les sur-transpositions injustifiées et pénalisantes et y sont vigilants depuis plusieurs années.

Ainsi à l'Assemblée, un rapport d'information présenté en décembre 2017 par Mme Alice Thourot et M. Jean-Luc Warsmann<sup>8</sup> propose un certain nombre de mesures visant à renforcer la lutte contre le phénomène de sur-transposition. Ces mesures sont largement communes à celles issues des travaux gouvernementaux et aux recommandations du Conseil d'État. Ce rapport identifie également des mesures plus spécifiques visant à renforcer la vigilance de l'institution sur ce thème.

S'agissant du Sénat, celui-ci a mis en place un dispositif de vigilance qui intervient au moment de la transposition en droit français de textes européens.

Ainsi, la commission des affaires européennes peut être chargée d'examiner la conformité de ces nouveaux textes aux dispositions européennes qu'ils transposent, afin d'identifier d'éventuelles sur-transpositions qui feraient peser sur les opérateurs économiques des contraintes non justifiées par des impératifs d'intérêt général et susceptibles, en particulier, de générer des distorsions de concurrence. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la mission d'alerte sur les sur-transpositions que la Conférence des présidents lui a confiée, à titre expérimental, en février 2018 et qui a été inscrite dans

---

<sup>8</sup> Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français et présenté par Mme Alice Thourot et M. Jean-Luc Warsmann.

le Règlement du Sénat par la résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat, adoptée le 18 juin 2019<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> L'article 22 de la résolution rédige comme suit l'article 73 septies du Règlement : « *Saisie par le Président du Sénat, le président de la commission saisie au fond, le président de la commission des affaires européennes ou un président de groupe, la Conférence des Présidents peut décider de consulter la commission des affaires européennes sur un projet ou une proposition de loi ayant pour objet de transposer un texte européen en droit national. Les observations de la commission des affaires européennes peuvent être présentées sous la forme d'un rapport d'information.* »