



***COMMENT METTRE EN ŒUVRE L'ARTICLE 2 DU TRAITE D'AIX-LA-  
CHAPELLE, QUI STIPULE QUE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE SE  
COORDONNENT SUR LA TRANSPOSITION DU DROIT EUROPEEN DANS  
LEUR DROIT NATIONAL ?***

Ce rapport a été rédigé dans le cadre du module « thèmes d'observation »  
du Master européen de gouvernance et d'administration » MEGA 2019-2020)  
en novembre 2019

Pour plus d'information : <http://www.mega-master.eu/fr/>

Groupe B\* :

*\* Les opinions exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles des administrations  
d'origine des auteurs.*

---

***COMMENT METTRE EN ŒUVRE L'ARTICLE 2 DU TRAITE D'AIX-LA-CHAPELLE, QUI STIPULE QUE LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE SE COORDONNENT SUR LA TRANSPOSITION DU DROIT EUROPEEN DANS LEUR DROIT NATIONAL ?***

**Résumé :**

Au regard des réflexions que la France et l'Allemagne avaient engagées, avant la signature du traité, au niveau national, sur les bonnes pratiques en matière de transposition, peut-on identifier des préoccupations communes ou, au contraire, certaines divergences? Quels principes communs peut-on dégager ou peut-on envisager de bâtir pour la mise en œuvre de la coordination prévue par l'article 2 du traité d'Aix-la-Chapelle? Sur quels domaines pourrait-elle être plus précisément ciblée? Selon quelles modalités pratiques faudrait-il l'organiser? La transposition à venir de certaines directives peut-elle se prêter à cet exercice de coordination en 2020-2021? Dans quelle mesure, sur le long terme, cette coordination peut-elle contribuer aux objectifs fixés par l'article 20 du traité, c'est-à-dire l'institution d'une zone économique franco-allemande dotée de règles communes et l'amélioration de la compétitivité des économies française et allemande ?

**Tutrice française :** Liza Bellulo, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Paris

**Tutrice allemande :** Kathrin Petersen, Ministère de l'économie, Bureau des relations avec les Etats membres de l'Union européenne, Berlin

## Sommaire

<b>Sommaire</b> .....	<b>3</b>
<b>1. L'article 2 du traité d'Aix-La-Chapelle ouvre de nouvelles perspectives pour favoriser la convergence des réglementations</b> .....	<b>5</b>
1.1. La directive: un instrument qui, par nature et par les modalités mêmes de son élaboration, ouvre des marges de manœuvre lors de la transposition, susceptibles de faire émerger des écarts réglementaires entre les Etats membres .....	5
1.2. Des choix de transposition empreints par les contextes politique et juridiques nationaux .....	6
1.3. La coordination prévue par l'article 2 du Traité crée de nouvelles opportunités de simplification administrative et de lutte contre les écarts réglementaires.....	8
1.4. La mise en œuvre de l'article 2 du Traité s'inscrira dans des processus décisionnels distincts entre France et Allemagne, impliquant tant les pouvoirs exécutifs que législatifs .....	11
<b>2. Propositions pour une meilleure coordination de la transposition du droit européen</b> .....	<b>14</b>
2.1. Différencier les objectifs de la coordination prévue par l'article 2 du Traité d'Aix-la-Chapelle selon les domaines .....	14
2.1.1. Mettre en place une coordination minimale pour la transposition des directives .....	14
2.1.2. Mettre en place une coordination renforcée pour la transposition des directives dans les domaines ayant trait aux affaires économiques et au développement durable.....	15
2.1.3. Rechercher systématiquement une harmonisation des règles dans le domaine du droit des affaires au niveau de la zone économique franco-allemande .....	17
2.1.4. Mieux identifier les domaines prioritaires.....	19
2.2. Proposition de modalités concrètes pour le processus coordination.....	19
2.2.1. Poser des obligations générales a minima et des obligations renforcées validées au niveau du Conseil des ministres franco-allemand.....	19
2.2.2. Quel rôle pour l'assemblée franco-allemande ? .....	20

Le traité sur la coopération et l'intégration franco-allemande signé le 22 janvier 2019 à Aix-la-Chapelle (ci-après désigné le traité d'Aix-la-Chapelle ou le traité), désormais ratifié, ouvre de nouvelles voies pour la coopération entre la France et l'Allemagne, tout en mettant cette démarche au service de l'Union européenne<sup>1</sup>. Qualifié de "traité de convergence"<sup>2</sup> par le Président de la République française, le traité comporte notamment des engagements en matière de rapprochement des réglementations.

La déclaration conjointe publiée à l'occasion du 55<sup>e</sup> anniversaire de la signature du Traité sur la coopération franco-allemande du 22 janvier 1963 prévoyait déjà que les deux Etats "approfondissent l'intégration de [leurs] économies, tout en respectant les compétences des différents niveaux institutionnels de chaque État, en encourageant notamment une harmonisation bilatérale de [leurs] législations et l'application coordonnée du droit communautaire dans [leurs] pays ». Le traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019, stipule, en son article 2, que « la France et l'Allemagne se coordonnent sur la transposition du droit européen dans leur droit national ». Si l'objet de cet article est d'inclure également la mise en oeuvre des décisions dans le domaine de la défense, eu égard aux termes de la saisine, qui renvoient à des enjeux de compétitivité économique, la présente note se concentrera sur la transposition des directives.

Aux termes de l'article 288, paragraphe 3 du TFUE, „ la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens“<sup>3</sup>. Par essence, elle ouvre donc, à la différence du règlement, des marges de manoeuvre lors de sa "transposition", qui est „l'opération par laquelle un État membre destinataire de la directive procède à l'adoption de toutes les mesures nécessaires à son incorporation effective dans l'ordre juridique national par les véhicules normatifs appropriés“<sup>4</sup>.

Cette marge de manoeuvre est d'autant plus importante que le degré d'harmonisation est faible et que la directive ménage elle-même des options pour son exécution ou la fixation de son champ d'application, en particulier s'agissant de seuils. Dans de telles circonstances, la probabilité de divergences entre Etats membres s'accroît mécaniquement. Elle peut être encore renforcée lorsque des contextes politiques, socio-économiques, juridiques, administratifs nationaux ont une incidence sur l'appréhension des enjeux de la transposition.

---

1 Débats au Bundestag sur la loi de ratification du traité d'aix-la-Chapelle, Michael Roth, Staatsminister im Auswärtigen Amt: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19101.pdf#P.12290> : "Il ne s'agit pas uniquement de renforcer la coopération franco-allemande. Il s'agit aussi donner le courage de plus d'Europe (...). Nous avons lié à ce nouveau traité une proposition pour tous les Etats membres du nord et du sud, de l'est et de l'ouest, les petits et les grands. Nous avons besoin de tous, et nous invitons chacun à coopérer pour une Europe plus forte, plus solidaire, dotée d'une meilleure capacité d'action".

2 Le Figaro, "À Aix-la-Chapelle, Macron et Merkel se lient contre les populismes", Nicolas Barotte, 22 janvier 2019, <https://www.lefigaro.fr/international/2019/01/22/01003-20190122ARTFIG00151--aix-la-chapelle-macron-et-merkel-se-lient-contre-les-populismes.php>

3 Concernant la qualité de l'acte de transposition la CJCE a exigé que les États membres choisissent la forme et les moyens qui sont le mieux appropriés pour garantir l'effet utile des directives. Par conséquent ils doivent transposer les directives en dispositions nationales obligatoires qui répondent aux exigences de sécurité et de transparence juridiques. La forme et les moyens choisis doivent être appropriés pour atteindre le résultat fixé par la directive. En particulier la transposition doit être suffisamment précise et claire de telle sorte que – dans le cas où une directive confère des droits aux individus – ceux-ci puissent en prendre connaissance et puissent – si nécessaire – les faire valoir en justice., voir Streinz, Europarecht, note 487.

4 Communiqué du conseil des ministres du 20 février 2008

Conscientes du risque d'apparition d'écarts de compétitivité ou de fragmentation du marché intérieur, la France et l'Allemagne souhaitent explorer la possibilité de mieux faire converger leurs modalités d'insertion dans leur droit interne des directives. Cette décision s'inscrit dans la continuité des politiques menées par les deux gouvernements en matière de simplification administrative et de réduction des écarts réglementaires, qui correspondent à des attentes fortes de la société civile et notamment des acteurs économiques. L'article 2 est ainsi en partie lié à l'article 20 du traité, qui prévoit que *"les deux États approfondissent l'intégration de leurs économies afin d'instituer une zone économique franco-allemande dotée de règles communes. Le Conseil économique et financier franco-allemand favorise l'harmonisation bilatérale de leurs législations, notamment dans le domaine du droit des affaires, et coordonne de façon régulière les politiques économiques entre la République française et la République fédérale d'Allemagne afin de favoriser la convergence entre les deux États et d'améliorer la compétitivité de leurs économies"*. Néanmoins, une mobilisation politique et diplomatique sera nécessaire pour que des résultats concrets en résultent, tant au niveau exécutif que législatif.

Aussi, si l'article 2 du traité d'Aix-La-Chapelle ouvre de nouvelles perspectives pour favoriser la convergence des réglementations (I), une meilleure coordination de la transposition du droit européen dans les droits nationaux nécessite de cibler les domaines et directives prioritaires pour le projet, et d'impliquer l'ensemble des acteurs du processus décisionnel (II).

## 1. L'article 2 du traité d'Aix-La-Chapelle ouvre de nouvelles perspectives pour favoriser la convergence des réglementations

### 1.1. **La directive: un instrument qui, par nature et par les modalités mêmes de son élaboration, ouvre des marges de manœuvre lors de la transposition, susceptibles de faire émerger des écarts réglementaires entre les Etats membres**

La directive est, de par sa conception, un compromis entre l'exigence d'une unité de droit dans l'Union Européenne et l'expression du principe de subsidiarité garanti par l'article 4 du Traité sur l'Union Européenne (TUE).

En outre, les compromis nécessaires à son adoption aboutissent fréquemment à ce que l'harmonisation soit minimale (plus petit dénominateur commun en matière de santé ou d'environnement par exemple). Si la directive d'harmonisation dite maximale ou complète, qui empêche les Etats membres de maintenir ou d'introduire, dans leur droit national, des dispositions plus strictes ou plus souples s'écartant de celles fixées par la directive, progresse, c'est dans les domaines dans lesquels le législateur européen est déjà intervenu de longue date.

Certes, les Etats mènent une activité de "bilatéralisme multiple" afin de trouver des points de convergence au stade de la négociation. Néanmoins, *„il arrive souvent que la France défende, lors des négociations sur les propositions de directive, des positions plus ambitieuses que celles qui sont finalement retenues par la majorité des Etats membres du Conseil. L'impossibilité de parvenir*

*à un compromis conduit souvent les Etats membres à demander des marges de transposition, grâce à l'ouverture d'options ou de dérogations. Les autorités françaises peuvent ainsi utiliser ces marges pour maintenir le droit existant qu'elles n'ont pas réussi à imposer comme standard (...) ou pour adopter des règles plus ambitieuses*<sup>5</sup>.

La coordination franco-allemande, particulièrement intense dès les négociations, peut ainsi aboutir à des positions communes, mais également à un accord sur un désaccord qui se traduit par un niveau d'harmonisation moins élevé ou par l'ouverture d'options ou d'exclusions. La directive sur les services dans le marché intérieur<sup>6</sup>, ou les intérêts respectifs de la France et de l'Allemagne en matière d'électricité et de gaz en sont des illustrations.

Les marges de manœuvre dans la transposition peuvent également découler d'imprécisions volontaires. Par exemple, le champ d'application du droit voisin au bénéfice de la presse prévu par la directive dite « droit d'auteur »<sup>7</sup>, défini à l'article 15, exclut l'« utilisation de mots isolés ou de très courts extraits d'une publication de presse ». Une telle définition devra donc être précisée, au risque de divergences avec l'Allemagne en l'absence de coordination. Pour les statuts des plateformes de partage, l'article 17 de la même directive emporte l'obligation de passer des accords avec les ayants-droits, le fournisseur de services devant fournir « ses meilleurs efforts » pour obtenir les autorisations, et ces obligations étant « proportionnées au type, à l'audience et à la taille du service ». Si la directive revient ainsi à laisser le juge trancher, elle ne facilite pas le travail du législateur national et l'unification du marché intérieur.

Les ateliers de transposition mis en place par la Commission européenne ont vocation à clarifier l'interprétation qui sera retenue par celle-ci pour vérifier la bonne application des directives. Les entretiens menés pour la réalisation de cette note ont fait apparaître que les ateliers sont de plus en plus une occasion informelle de prendre connaissance, le cas échéant, des orientations retenues par le pays voisin pour la transposition.

## **1.2. Des choix de transposition empreints par les contextes politique et juridiques nationaux**

La France et l'Allemagne se saisissent différemment des marges de manœuvre laissées par les directives en raison notamment de facteurs politiques, socio-économiques, juridiques ou administratifs propres à chaque Etat. Il conviendra de développer une méthode de coordination de la transposition des directives qui permette de surmonter ces difficultés.

D'une façon générale, il apparaît de façon relativement évidente que la vie politique et les débats publics propres à chaque pays exercent une influence décisive sur les choix de transposition. *« La transposition des directives européennes s'accompagne fréquemment de vives controverses politiques. Le (...) processus dépend alors de la mesure dans laquelle les normes en question, ou*

---

<sup>5</sup> Rapport d'information déposé à l'Assemblée Nationale le 21 décembre 2017 sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français

<sup>6</sup> Voir directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (abrogeant la directive 2003/54/CE) et directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (abrogeant la directive 2003/55/CE).

<sup>7</sup> Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE

*leur interprétation dans le droit interne, sont ou non conformes aux préférences des acteurs politiques décisifs du moment »<sup>8</sup>.*

Les cadres juridiques nationaux conditionnent également les choix de transposition. L'Allemagne et la France présentent des organisations administratives de type continental qui se caractérisent par une culture de l'Etat de droit et de la légalité très marquée.<sup>9</sup> Ces Etats ont mené des entreprises de codification et développé leur droit administratif, obéissant à une logique strictement nationale, bien avant que le législateur européen n'intervienne, par touches successives, si bien que la transposition donne, le plus fréquemment, des résultats qui ne sont pas uniformes, même en l'absence de choix explicite. Les services administratifs chargés de la transposition de directive, sollicités dans le cadre de cette étude, ont également souligné que les contraintes de délais ne permettent pas de se consacrer à des études de droit comparé permettant d'anticiper ou même de saisir ces divergences, alors que seules une compréhension fine de la réglementation du pays voisin permettrait de progresser dans la convergence réglementaire.

Les enjeux socio-économiques influencent également fortement la transposition. Par exemple, concernant la directive droits d'auteurs, le ministère de la culture français défend une industrie culturelle qui occupe une place importante dans l'économie et la vie politique française, les organisations professionnelles (SACEM, SACD) étant par ailleurs plus structurées en France qu'en Allemagne. En Allemagne, la négociation et la transposition est portée par un ministère plus sensible aux intérêts des consommateurs, dans un contexte de fort soutien du ministère de l'économie à l'économie de l'internet.

La transposition des directives sur le détachement des travailleurs en est une autre illustration. La transposition de la directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services laisse une certaine souplesse pour la transposition en droit national des exigences administratives et des mesures de contrôle<sup>10</sup>. Lors de la transposition, la France a retenu des exigences élevées pour le détachement de travailleurs, sujet sensible dans le débat public.<sup>11</sup> Ainsi, une déclaration de détachement des travailleurs est demandée pour tous les secteurs économiques<sup>12</sup>, alors que l'Allemagne prévoit une obligation de déclaration seulement pour les entreprises qui travaillent dans des secteurs à risque concernant le travail illégal<sup>13</sup>. De plus l'administration française demande pour le traitement d'un dossier de détachement d'un travailleur étranger des frais de dossier d'un montant forfaitaire de 40 euros; l'administration allemande ne perçoit en revanche pas de frais pour la procédure de déclaration<sup>14</sup>. En France les travailleurs dans le secteur de la construction doivent demander une « Carte d'identification professionnelle des salariés du bâtiment et des travaux publics (BTP) »<sup>15</sup>, à sous peine d'amende

---

8 Les conflits politiques en Allemagne autour de la transposition de la directive européenne contre le racisme, Olivier Treib, dans *Critique internationale*, 2006/4 (n° 33), p. 27 à 38

9 S. Kuhlmann, *Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich*, p. 4 et s.

10 Voir Art. 9 al. 1 de la directive d'exécution

11 Voir à ce sujet <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/frankreich-reformiert-gesetz-zur-entsenderichtlinie> (dernier chargement le 31 juillet 2019).

12 Voir Art. R-1263-3 Code du Travail

13 Voir § 16 al. 1 MiLoG en combinaison avec § 2 a) SchwarzArbG en combinaison avec § 1 MiLoMeldV, p.ex. secteur de la construction, de la restauration et de l'hébergement, le secteur nettoyage de bâtiment, de transport des personnes, des transporteurs, de transport et de logistique liée. Voir aussi § 18 al. 1 ArbEntG en combinaison avec § 1 MiLoMeldV, p.ex. gestion des déchets, services de soins, industrie textile et du vêtement.

14 Voir Interreg Grande Région/Großregion, Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Merkblatt Entsendung von Arbeitnehmern zwischen Deutschland und Frankreich, septembre 2017, p. 12.

15 Voir art. L 8291-1 Code du Travail. La carte BTP est émise comme justification par l'Union des caisses de France Congés Intempéries BTP.

administrative<sup>16</sup>. De plus l'entreprise qui détache doit désigner un représentant en France pour l'entreprise pour la durée du détachement<sup>17</sup>. Ces deux conditions ne sont pas requises en Allemagne.

Les Länder frontaliers ont sollicité en 2017 des mesures de simplification administrative auprès du ministère du travail français, relayant les difficultés des entreprises frontalières allemandes à intervenir dans les chantiers en France. Selon une enquête de la chambre de commerce et d'industrie franco-allemande effectuée auprès de 425 de ces entreprises, 42 % d'entre elles ont réduit leur activité en France en raison du coût administratif du détachement de travailleurs et 13 % ont cessé de fournir des services. Dans ce contexte, des mesures de réduction des charges administratives ont été prises en France, s'accompagnant de contreparties de la part de l'Allemagne dans le cadre de la négociation de la révision de la directive travailleurs détachés de 1996. Les décret et arrêté du 4 juin 2019<sup>18</sup> suppriment ainsi l'obligation de déclaration de détachement, de désignation d'un représentant ainsi que de présentation d'une traduction française de documents lors de détachements ponctuels ou de courte durée. Malgré ces avancées, la coordination a toutefois été limitée par les cadres juridiques, institutionnels et politiques nationaux.

### **1.3. La coordination prévue par l'article 2 du Traité crée de nouvelles opportunités de simplification administrative et de lutte contre les écarts réglementaires**

Les travaux préparatoires à la ratification du traité font ressortir les motifs économiques sous-jacents à l'article 2 du Traité<sup>19</sup>. Il s'agit d'un nouvel outil, complémentaire à ceux mis en place pour atteindre les objectifs de simplification administrative et de lutte contre les écarts réglementaires, qui sont des préoccupations communes aux deux pays notamment en matière économique. En effet, les deux Etats ont déjà mis en place des bonnes pratiques afin de lutter contre la surréglementation et la surtransposition, des principes supérieurs communs en matière de transposition.

---

16 Voir art. L 8291-2 Code du Travail. L'amende administrative est de l'ordre de 2000 EUR par travailleur et en cas de récidive dans l'année suivant la première amende de 4000 EUR par travailleur.

17 Art. L 1262-2-1 al. 2 Code du Travail. Le représentant doit tenir prêt tous les documents justificatifs que le Code du Travail français exige selon l'art. R 1263-1. De plus il doit assurer le contact vis-à-vis de l'Inspection du Travail. Le document désignant le représentant doit contenir en français toutes les données personnelles du représentant y compris une justification de domicile en France et être établie sous forme d'une procuration, voir Art. R 1263-2-1 Code du Travail.

18 Décret n° 2019-555 du 4 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au détachement de travailleurs et au renforcement de la lutte contre le travail illégal et Arrêté du 4 juin 2019 établissant la liste des activités mentionnées à l'article L. 1262-6 du code du travail, dans JO 5 juin 2019, voir <http://www.legifrance.gouv.fr>; voir à ce sujet [https://www.stuttgart.ihk24.de/Fuer-Unternehmen/international/Internationales\\_Wirtschaftsrecht/Entsendungen\\_Ausland/Entsendung\\_von\\_Arbeitnehmern\\_nach\\_Frankreich/676028](https://www.stuttgart.ihk24.de/Fuer-Unternehmen/international/Internationales_Wirtschaftsrecht/Entsendungen_Ausland/Entsendung_von_Arbeitnehmern_nach_Frankreich/676028) (dernier chargement le 31 juillet 2019).

19 voir déclaration conjointe publiée à l'occasion du 55e anniversaire de la signature du Traité sur la coopération franco-allemande du 22 janvier 1963 : les deux pays approfondissent "l'intégration de [leurs] économies, tout en respectant les compétences des différents niveaux institutionnels de chaque État, en encourageant notamment une harmonisation bilatérale de [leurs] législations et l'application coordonnée du droit communautaire dans [leurs] pays ». En France, évaluation de l'impact du projet de loi autorisant la ratification du traité entre la République française et la République Fédérale d'Allemagne : "une meilleure coordination des textes nationaux transposant en droit interne les règles communautaires permettra de construire un espace économique intégré. Elle empêchera l'apparition de distorsions de concurrence résultant d'une application différenciée des directives européennes".

- **Mieux légiférer**

Depuis plus d'une décennie, aussi bien la France que l'Allemagne ont inscrit le thème « Mieux légiférer » dans leur agenda politique respectif. Ces deux pays cherchent à simplifier les procédures et, ce faisant, à diminuer les charges administratives injustifiées pour les citoyens et les entreprises<sup>20</sup>. Les mesures prises par chacun de ces pays trouvent un écho dans des efforts analogues au niveau de l'Union européenne<sup>21</sup>.

- **Politique de non-enluminure (« no-goldplating »)**

L'enluminure consiste à ajouter des dispositions normatives nationales au-delà de ce qu'exige nécessairement l'opération de transposition pour assurer de manière effective l'insertion de la directive dans le droit interne.

La notion n'est pas mentionnée dans les traités communautaires mais elle a été forgée et concrétisée par la littérature en la matière<sup>22</sup>.

Un accord inter-institutionnel prévoit – alors qu'il n'a pas de force contraignante vis-à-vis des Etats membres – que les États membres identifient les hypothèses dans lesquelles ils pratiquent le gold-plating<sup>23</sup>. Ceci a entre autres pour objectif, du point de vue de la Commission européenne, d'empêcher que les États membres mettent en œuvre lors de la transposition d'une directive des projets politiquement impopulaires et que ceux-ci soient perçus par le public comme des mesures communautaires<sup>24</sup>, ainsi que de contrôler les éventuelles violations du droit de l'Union.

---

20 La 2<sup>ème</sup> loi visant à la réduction de charges bureaucratiques (Bürokratieentlastungsgesetz) du 5 juillet 2017 (BGBl partie 1 numéro 44, p. 2143) à elle seule a permis une réduction de la charge administrative des entreprises de 135 à 360 Mo EUR par an, voir aussi le programme « Mieux légiférer et réduire les charges bureaucratiques 2018 », décision du cabinet du 12 décembre 2018 ; p. 5 cote II. ; et Communication de la Commission COM (2007) 23 final - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne, N.1.1. (selon celle-ci environ 3,5 % du BIP de l'UE sont causés par des coûts bureaucratiques).

21 Entre autres programme REFIT et plateforme REFIT, assurance de la qualité, contrôle des analyses d'impact/évaluation de la Com par le Regulatory Scrutiny Board, accords interinstitutionnels de la Commission « Mieux Légiférer » etc.

22 La littérature spécialisée différencie entre le vrai gold-plating et le faux gold-plating. Il s'agit de vrai gold-plating quand le contenu réglementaire de la directive est élargi dans son champ d'application ou quand la directive est transposée de façon plus stricte que prévu par le législateur communautaire. Il s'agit de faux gold-plating ou de transposition excessive quand l'acte de transposition national dépasse le but prévu par la directive ou le champ d'application de celle-ci. Le phénomène de gold-plating ne peut surgir qu'en cas de transposition de directives classiques visant l'harmonisation des législations (au sens de rapprochement) et non pas l'harmonisation totale. Voir M. Payrhuber/U. Stelkens, "1:1-Umsetzung" von EU-Richtlinien, EuR 2019, 190 (195, 201).

Voir également l'étude de législation comparée du Sénat n° 277 - février 2017 - La surtransposition des directives européennes qui définit le concept de « surtransposition » comme « la transposition d'une directive qui en étend les dispositions au-delà de ce qui est expressément prévu. Il est l'équivalent, en français, du terme anglais gold plating ». D'autres rapports comme le rapport d'information déposé à l'Assemblée Nationale le 21 décembre 2017 sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français retient une définition plus large au regard des problématiques de simplification et d'allègement du droit.

23 Voir l'accord interinstitutionnel (IIV) entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016, Journal officiel de l'Union européenne L 123/1, cote 43.

24 D'autres raisons pour la politique du « No-goldplating » sont le souci d'empêcher des désavantages concurrentiels et la discrimination des nationaux, de promouvoir la réalisation du marché unique, d'éviter le foisonnement normatif et les coûts bureaucratiques, d'assurer la conformité communautaire de la loi de

La pratique des surtranspositions peut également faire apparaître ou perpétuer des écarts réglementaires entre États membres, voire des écarts de compétitivité.

C'est davantage pour ce motif que l'Allemagne et la France poursuivent une politique de non enluminure.

En France, la lutte contre les surtranspositions s'est développée dans un contexte de recherche de simplification administrative et de maîtrise de la production de normes, au bénéfice des entreprises et les citoyens. Cet objectif s'est traduit pas une évolution des méthodes de transposition. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux de textes réglementaires et de leur impact prévoit notamment que toute mesure allant au-delà des exigences minimales d'une directive soit proscrite sauf justification par des choix politiques explicites.

Concernant le stock, un travail d'inventaire des surtranspositions a été effectué en 2018<sup>25</sup> dans un objectif de « dé-surtransposition »<sup>26</sup>. L'exercice s'est concentré principalement sur les directives ayant trait au marché intérieur. Le rapport d'information au Sénat de René Danesi<sup>27</sup> reprend l'analyse des surtransposition existantes. Il constate que la plupart sont assumées par le Parlement et le Gouvernement, dans le souci d'assurer le plus haut niveau de protection sanitaire et environnementale. Il souligne toutefois la nécessité d'une meilleure évaluation de l'impact économique de ces mesures, comme en matière de santé et sécurité au travail, pour les surtranspositions les plus fréquemment relevés qui ont trait à la fixation des valeurs limites d'exposition professionnelle (par exemple poussières de bois, chrome hexavalent, styrène).

En Allemagne, le gouvernement fédéral – indépendamment de sa composition politique – a reconduit la politique de transposition de directives « à l'identique » depuis quatre législatures<sup>28</sup>. Chaque ministère est tenu par le règlement général du gouvernement fédéral (RGGF) d'explicitier dans les motifs de ses projets réglementaires ou législatifs „dans quelle mesure lors de la transposition d'une directive ou d'autres actes juridiques communautaires les réglementations adoptées vont au-delà des dispositions communautaires“ (voir § 43 al. 1 n° 9. RGGF). Le Normenkontrollrat (Conseil pour le contrôle des normes) – comité indépendant auprès du gouvernement fédéral – contrôle régulièrement avant examen par le cabinet selon § 6 al. 1 de la

---

transposition ainsi que la transposition minimale de directives politiquement non sollicitées ou considérées comme sans importance (ex. en Allemagne : UVPG, UmwRG, §§ 97 et s. GWB, UIG comme loi dérogatoire). Des critiques de la politique du « No-goldplating » mettent en avant que ces arguments ne sont pas applicables par exemple dans le cas de directives de déréglamentation. Voir M. Payrhuber/U. Stelkens, “1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien, EuR 2019, 190, 206 et s.

25 Rapport sur les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/cge/Rapports/201531\\_rapport\\_ecarts\\_reglementaires\\_france\\_autres\\_pays\\_europeens.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/Rapports/201531_rapport_ecarts_reglementaires_france_autres_pays_europeens.pdf)

26 Projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français adopté le 07/11/2018 par le Sénat et actuellement devant l'assemblée nationale. 30 écarts injustifiés ou pénalisant la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics sont traités sur 137 identifiées.

27 Commission des affaires européennes / Délégation sénatoriale aux entreprises Rapport d'information de Monsieur René DANESI (Les Républicains – Haut-Rhin), membre de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises Rapport n° 614 (2017-2018)

28 Voir p.ex. Accord de coalition entre CDU, CSU et SPD, 19ème législature, 12.03.2018, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw11-koalitionsvertrag-546976> (dernier chargement le 20 juillet 2019), ligne 2910: „nous allons transposer les dispositions communautaires 1 à 1.“; ligne 6455: „Nous transposons le droit communautaire 1 à 1.“ Voir aussi les programmes de travail mieux légiférer 2014, 2016, 2018.

loi instaurant le Conseil national pour le contrôle des normes si le droit communautaire est transposé 1 à 1 ou si des réglementations allant au-delà des dispositions communautaires sont adoptées (voir § 4 al. 2 n° 5). Le Normenkontrollrat transmet ses observations concernant le projet législatif en cause dans son avis adressé au gouvernement et au parlement.

#### **1.4. La mise en œuvre de l'article 2 du Traité s'inscrira dans des processus décisionnels distincts entre France et Allemagne, impliquant tant les pouvoirs exécutifs que législatifs**

L'exposé ci-dessous ne prétend pas à l'exhaustivité mais se concentre sur certains aspects des processus décisionnels mis en œuvre en matière de transposition, mis en exergue par les débats lors de la ratification du Traité et des entretiens menés au cours de cette étude.

En premier lieu, les entretiens font apparaître que la coordination de la transposition est perçue comme une étape supplémentaire complexe à inscrire dans un processus décisionnel déjà contraint.

Concernant le travail gouvernemental en France, ont été évoquées la coordination interministérielle, sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement, les concertations politiques, les consultations obligatoires, ainsi que l'examen, par le Conseil d'Etat, des projets de loi, d'ordonnance, et des principaux décrets. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), avec l'appui du groupe à haut niveau de la transposition, facilite l'inscription des textes législatifs dans l'agenda du Parlement et accélère l'aboutissement des textes, mais l'inscription d'une coordination franco-allemande dans ce processus alourdirait encore davantage le processus.

En Allemagne, des obligations similaires s'imposent. En outre, les processus sont moins centralisés, et, par suite, plus délicats à manier par les administrations<sup>29</sup> : structure fédérale de l'Etat (article 28 al.2 de la loi fondamentale)<sup>30</sup>, autonomie des ministres par rapport au Chancelier (article 65 de la loi fondamentale) à laquelle sont actuellement attachées des contraintes liées au gouvernement de coalition<sup>31</sup>.

Il convient toutefois de relativiser la contrainte résultant de la structure fédérale de l'Etat allemand<sup>32</sup>, une analyse au cas par cas devant être privilégiée. En effet, dans le domaine économique certaines compétences sont attribuées à la Fédération (monnaie, ...) et d'autres sont partagées selon le principe de subsidiarité. Les politiques publiques d'intérêt pour la relation franco-allemande seront donc souvent de la compétence de la Fédération. De plus, l'alinéa 1 de

---

29 Christoph Knill, *European policies : the impact of national administrative traditions*, political science, european institute Florence, 1998, cambridge university Press

30 S. Kuhlmann, *Verwaltungsstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich*, p. 4 et s.

31 Voir la négociation de la directive relative aux droits d'auteurs sur la question des plateformes de téléchargement <https://www.lopinion.fr/edition/international/grande-coalition-allemande-embarrassee-directive-droits-d-auteur-184113>

32 Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes (n°2113), par Mme Laetitia Saint-Paul, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2019; <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r2171.pdf>. La coordination de la transposition des directives est „un impératif pour parvenir à une meilleure harmonisation des législations européennes. Néanmoins, cet objectif est difficile à atteindre étant donné le morcellement des compétences en Allemagne, entre État fédéral et Länder. “

l'article 20 de la loi fondamentale impose aux Länder de veiller dans leur champ de compétences à une transposition correcte et dans les délais des directives communautaires. Si les Länder violent cette obligation, ils doivent exempter la Fédération des conséquences d'une procédure d'infraction qui en découle (notamment des frais pour les pénalités)<sup>33</sup>. Le Bund n'a pas le droit de donner des instructions aux Länder sur ce qu'elle considère être la transposition correcte des directives communautaires – mais en raison de sa responsabilité en tant qu'État vis-à-vis de l'UE, elle doit se porter garante d'une transposition exempte d'erreurs.

En second lieu, une des conditions de réussite du projet de coordination de la transposition des directives réside dans l'implication des Parlements nationaux.

A cet égard, la coordination de la transposition pourra s'appuyer sur un contexte politique favorable au renforcement du travail franco-allemand au niveau des Parlements<sup>34</sup> : le souhait d'approfondir davantage encore la coopération franco-allemande, ancré dans le Traité d'Aix-la-Chapelle, est soutenu par l'accord parlementaire conclu indépendamment du Traité entre l'Assemblée nationale et le Bundestag en mars 2019 (voir le projet du 6 novembre 2018<sup>35</sup>) ainsi que l'accord conclu pratiquement parallèlement entre le Bundesrat et le Sénat du 18 mars 2019<sup>36</sup>.

Cette démarche peut être interprétée comme une réaction par rapport à un comportement dominant du pouvoir exécutif jusqu'ici<sup>37</sup>. Avec ce format de participation institutionnalisé du pouvoir législatif – à côté du pouvoir exécutif – a été créé un autre acteur important dans le processus varié de la coopération franco-allemande dont l'action – notamment dans les régions frontalières – veut être intégrée dans des structures bilatérales existantes, de la société civile et citoyenne<sup>38</sup>.

L'assemblée parlementaire franco-allemande, qui est institué sous une forme « agile » par l'accord interparlementaire de mars 2019, est, sur fond d'« asymétries parlementaires », un moyen important d'assurer une coopération effective et durable entre les parlementaires de l'assemblée.

Au titre de ces asymétries peuvent être mentionnés des systèmes de vote différents (« fait majoritaire » en France / droit électoral proportionnel en Allemagne, impliquant la formation plus délicate d'un consensus sur les sujets d'une certaine importance politique qui ne font pas l'objet d'un accord de coalition), des cycles électoraux de durée différente (5 ans en France et 4 ans en Allemagne), les différences de champ de compétence (voir par exemple le partage de compétence

---

33 Voir Art. 104a Abs. 6 GG en combinaison avec la loi sur la répartition des charges entre la Fédération et les Länder lors de la violation d'obligations supranationales ou de droit international [Lastentragungsgesetz – LastG].

34 voir. BT- Drs. 19/ 8540 p. 1.

35 Dernier chargement le 1er novembre 2019 sous

[https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46\\_dt\\_frz\\_parlament\\_sabkommen\\_entwurfstext-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlament_sabkommen_entwurfstext-data.pdf); l'accord a été adopté dans des réunions distinctes le 11 mars 2019 à Paris et le 20 mars 2019 à Berlin.

36 Voir aussi leur déclaration parlementaire franco-allemande, dernier chargement le 1er novembre 2019 sous [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklaerung-dt-fr-paris-DE.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklaerung-dt-fr-paris-DE.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

37 Voir Schade, Daniel, Policy Brief, Friedrich- Ebert- Stiftung/ Democracy Lab, juillet 2019; p. 4

38 Voir pour la notion de „bilatéralisme niché“ aussi Seidendorf, Stefan dans: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, dans Integration- 3/2019, p. 187, 203

Assemblée nationale / Sénat comparé au Bundestag / Bundesrat ; développement du recours à la législation déléguée en France - article 38 de la constitution<sup>39 40</sup>).

Ces accords entre deux assemblées parlementaires ont certes une portée normative moins élevée que le traité d'Aix-la-Chapelle. Toutefois l'accord parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Bundestag du 19 mars 2019 notamment est une innovation en soi qui souligne son importance pour la coopération future.

En troisième lieu, des difficultés liées aux délais de transposition et aux contraintes de moyens ont été soulignées lors des entretiens.

Tout d'abord, l'article 2 du Traité devra être mis en œuvre dans les délais de transposition et sous contrainte de moyens. Chaque directive comprend un délai spécifique pour la transposition en droit national de chaque État membre (voir Art. 288 al. 3 TFUE). Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre (articles 258 et 260 TFUE). De plus, le traité de Lisbonne a introduit la possibilité, pour la Commission, de solliciter des sanctions financières en cas de non communication des mesures de transposition (article 260 paragraphe 3, TFUE interprété et appliqué pour la première fois par l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-543/17 Commission/Belgique<sup>41</sup>).

Les deux États se sont dotés d'outils et de procédures pour assurer le respect des délais de transposition qui apparaît comme une priorité eu égard aux sanctions encourues. En France, la centralisation du suivi de la transposition est assurée par le SGAE. En Allemagne, le Ministère de l'économie (BMWi) répertorie les directives publiées au journal officiel de l'UE dans la base de données interministérielle « Suivi des directives de l'UE » (EuRiCo)<sup>42</sup>.

Il est de plus constaté que les délais de transposition sont différents entre France et Allemagne, le délai moyen étant plus court en France<sup>43</sup>. Cette différence, qui peut s'expliquer par les différences

---

39 La législation déléguée, Colloque organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques, l'Institut Cujas et la Société de législation comparée, Conseil d'État, Vendredi 6 juin 2014, Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-legislation-deleguee>

40 Voir aussi Referat PE 2 EU- Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschaft- und Währungsunion „Aktueller Begriff Europa: Deutsch- Französisches Parlamentsabkommen“ (Berlin, Deutscher Bundestag, 22. März 2019), abgerufen zuletzt am 1. November 2019 unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/630968/fe7bddb8962722bcd524eebef668d05c/parlamentsabkommen-data.pdf>

41 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-07/cp190088fr.pdf>

42 La direction Europe, service EB2 est responsable. (Le ministère de l'économie abrite le centre de compétence qui est consulté en cas de doute quant à la compatibilité de la transposition nationale vis-à-vis du droit communautaire.) Le ministère de l'économie informe par ailleurs le comité des premiers fonctionnaires étatiques pour les questions européennes et les directeurs des directions Europe des différents ministères chaque trimestre ainsi que le comité UE du Parlement une fois par an sur l'avancement de la transposition des directives. Ensuite le ministère chef de file, la chancellerie, le ministère des affaires étrangères et le parlement ainsi que le responsable des questions du marché unique de la deuxième chambre fédérale allemande (Bundesrat) sont informés; voir BMWi, EU-Handbuch, Entscheidungsprozesse, Koordinierung, Verfahren, 14<sup>ème</sup> édition (2018), p. 118.

43 Une comparaison statistique pour les années 2014 et 2017 des données du Single Market Scoreboard sur le retard moyen dans la transposition de directives montre le résultat suivant : L'Allemagne est toujours proche de la moyenne de l'UE (2014: 7,3 mois par rapport à 7,5 mois en moyenne de l'UE ; 2017 : 8,8 mois par rapport à 8,7

de processus décisionnels ou de nature constitutionnelle, mais aussi par des différences de priorités politiques<sup>44</sup>, représente également un enjeu pour le processus de coordination.

## 2. Propositions pour une meilleure coordination de la transposition du droit européen

### 2.1. Différencier les objectifs de la coordination prévue par l'article 2 du Traité d'Aix-la-Chapelle selon les domaines

L'article 2 ne précise pas le degré de coordination souhaitable pour la transposition du droit européen.

Les débats préalables à la ratification font simplement apparaître un objectif général : la coordination prévue à l'article 2 doit favoriser la convergence des législations française et allemande en évitant une application différenciée des directives européennes.

Pour assurer la mise en œuvre l'article 2 du Traité tout en adoptant une démarche pragmatique face aux difficultés identifiées, cette étude se propose de différencier le degré de coordination recherché selon l'intérêt de celle-ci pour le domaine concerné.

#### 2.1.1. Mettre en place une coordination minimale pour la transposition des directives

Il est proposé de généraliser une forme de coordination minimale. Celle-ci viserait à connaître de façon systématique les choix retenus par le pays voisin sur les principaux enjeux de transposition. Elle comporterait une évaluation de l'impact des éventuels écarts constatés entre les deux pays, en termes de compétitivité et de simplification<sup>45</sup>. Une meilleure connaissance des impacts pourrait ainsi conduire à rechercher des solutions permettant de réduire les écarts réglementaires entre les deux pays ou à prendre des mesures de simplification.

---

mois en moyenne de l'UE). La France par contre est toujours nettement en deça de la moyenne de l'UE (2014 : 2,2 mois par rapport à 7,5 mois en moyenne de l'UE ; 2017 : 4,3 mois par rapport à 8,7 mois en moyenne de l'UE).

44 Voir par exemple la transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services en France (ordonnance du 20 février 2019). En Allemagne, le ministère du travail et des affaires sociales n'a publié qu'en mai 2019 un document exposant les questions clés relatives à celle-ci.

45 Proposition rejoignant la recommandation 20 du rapport d'information précité de Monsieur René Danési préconisant d'intégrer autant que possible des éléments de droit comparé dans les analyses d'impact afin de mesurer les conséquences, en termes de compétitivité, des contraintes supplémentaires pour les opérateurs économiques français résultant d'une surtransposition.

### **2.1.2. Mettre en place une coordination renforcée pour la transposition des directives dans les domaines ayant trait aux affaires économiques et au développement durable**

Les deux Etats devraient rechercher un degré de coordination plus élevé dans les domaines relatifs au développement durable, au climat, à l'environnement et aux affaires économiques, objets du chapitre 7 du Traité d'Aix-la-Chapelle, en réponse aux besoins identifiés.

- **Objectifs de la coordination renforcée**

Cette coordination aura pour objectif de rechercher des accords sur la façon de se saisir de certains aspects des marges de manœuvre laissées par les directives. La France et l'Allemagne pourrait ainsi s'accorder sur des objectifs communs de transposition, se traduisant notamment par la mise en œuvre concertée des options, par l'harmonisation de l'interprétation de certaines notions, ou par des procédures unifiées. Ci-après dénommée la coordination renforcée, elle offre des perspectives beaucoup plus riches pour la simplification du droit et la lutte contre les écarts réglementaires.

Par exemple, concernant la transposition de la directive droit d'auteur, il y a matière à réduire certains écarts réglementaires susceptibles de résulter des imprécisions de la directive. Le rapprochement nécessite cependant une forte volonté politique et des accords en ce sens, puisque les traditions juridiques et socio-économiques des Etats ne les conduisent pas à faire les mêmes choix de transposition. Ainsi, en Allemagne, la réflexion menée en amont de la publication de la directive, qui a inspiré le droit voisin, préconise une définition quantitative, le Gouvernement français envisageant pour sa part une approche plus qualitative. Concernant l'article 17, un ecoordination renforcée pourrait conduire à fixer des seuils communs pour définir les obligations des fournisseurs de service.

La directive (UE) 2019/1023 sur la restructuration et l'insolvabilité<sup>46 47</sup> illustre également la façon dont la coordination de la transposition d'une directive pourrait conduire à une plus grande convergence des législations. Par exemple, le droit en vigueur en Allemagne ne prévoit pas de procédure indépendante de restructuration préventive comme imposé par la directive (UE) 2019/1023. Afin d'introduire une véritable procédure préventive – détachée de la procédure collective – le modèle français de la procédure de sauvegarde pourrait servir d'exemple. Par ailleurs, les règles sur l'adoption des « plans de sauvegarde » doivent faire l'objet d'adaptations ponctuelles en France. Par exemple, les articles L.626-1 et suivants et L.626-29 et suivants du Code de commerce ne prévoient que deux comités de créanciers (créanciers financiers et fournisseurs) non conformes à l'article 9, par.4 de la directive (UE) 2019/1023 prévoyant que, « [au] minimum, les créanciers garantis et non garantis sont répartis en classes distinctes aux fins de

---

46 Directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.)

47 Reinhard Dammann et Christoph Paulus, La loi PACTE: une convergence franco-allemande en marche forcée, Recueil Dalloz 2018, 248 et seq. ; Arnaud Pédron, Projet de loi PACTE et entreprises en difficulté : décryptage, 13 septembre 2018, <https://taj-strategie.fr/projet-de-loi-pacte-entreprises-difficulte-decryptage> ; Urs Peter Gruber, Drei Schritte zu einer deutsch-französischen Annäherung im Bereich Insolvenz und Restrukturierung, EuZW 2019, 181 et seq.

l'adoption du plan de restructuration ». Il serait ici possible de s'inspirer des règles allemandes d'adoption du plan de restructuration, qui correspondent à la directive et s'inspirent des dispositions du *Chapter 11* du *United States Bankruptcy Code*.

- **Priorités économiques**

Il est préconisé qu'un degré élevé de coordination soit recherché pour la transposition des directives correspondant aux priorités économiques de la nouvelle Commission européenne, qui seront définies dans son futur programme de travail, en accord avec le programme stratégique de l'Union Européenne pour 2019-2024 adopté par le Conseil européen des 20/21 juin 2019<sup>48</sup>. Celui-ci préconise, pour développer la base économique de l'Union, de « *développer une approche plus intégrée, reliant l'ensemble des politiques et dimensions concernées ; il s'agit donc d'approfondir et de renforcer le marché unique et ses quatre libertés, de concevoir une politique industrielle permettant d'affronter l'avenir, d'accompagner la révolution numérique et d'assurer une fiscalité juste et efficace* ».

Les priorités de la précédente Commission doivent également être considérées comme des domaines nécessitant une coordination renforcée pour la transposition des directives.

Celle-ci a notamment travaillé sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur<sup>49</sup>, cette dernière s'appliquant à un ensemble d'activités économiques représentant 45 % du PIB de l'Union européenne.

L'accent a de plus été mis sur la nécessité d'assurer des avantages concrets aux citoyens dans leur vie quotidienne et de procurer des possibilités supplémentaires aux consommateurs, aux professionnels et aux entreprises, en complément des mesures envisagées en faveur du marché unique numérique, du marché intérieur de l'énergie, de la mobilité du travail, de l'accès au financement.

Par exemple, assurer des avantages concrets aux citoyens nécessiterait, selon le Centre européen de la consommation (CEC), « *des actions allant de la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et contre la publicité mensongère, jusqu'à la régulation de l'étiquetage des produits, la protection des droits des voyageurs* ». Le CEC préconise notamment une convergence franco-allemande pour la transposition du paquet législatif (« New deal ») visant à « *refondre la législation en matière de protection des consommateurs* »<sup>50</sup> ainsi qu'« *un engagement commun de la France et de l'Allemagne pour une convergence dans la transposition des directives contribuera indéniablement à la réalisation et la réussite du marché unique numérique* ».

- **Développement durable, climat et environnement**

---

48 Programme stratégique de l'Union européenne 2019-2024 adopté par le Conseil européen des 20/21 juin 2019

49 proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur

50 [https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user\\_upload/cec-zev/PDF/documentation/etudes/NoteExplicative\\_CEC\\_Traite\\_Elysee\\_FINAL.pdf](https://www.europe-consommateurs.eu/fileadmin/user_upload/cec-zev/PDF/documentation/etudes/NoteExplicative_CEC_Traite_Elysee_FINAL.pdf)

Sur la thématique du climat et de la transition énergétique, mentionnés aux articles 18 et 19 du traité d'Aix-la-Chapelle, un groupe de travail franco-allemand collabore depuis 2018 sous la direction conjointe des secrétaires d'État responsables du changement climatique<sup>51</sup>.

Ce groupe de travail bilatéral, mis en place pour une durée indéfinie par la chancelière Merkel et le président Macron, vise à identifier des points de vue communs dans le contexte de la crise climatique sur les questions environnementales européennes et internationales. "Climate AG" soutiendra la mise en œuvre ambitieuse de l'accord de Paris à tous les niveaux. Actuellement, les sujets suivants sont abordés : les plans énergétiques et climat nationaux, la stratégie à long terme de l'UE et le financement international du climat. L'accent devra être mis sur les mesures et les instruments à développer qui seront mis en œuvre à la fois en Allemagne et en France dans le but de parvenir à la neutralité climatique et qui couvrent tous les domaines pertinents tels que l'énergie, les transports, la construction et l'agriculture. À cette fin, des solutions communes doivent être trouvées pour parvenir à la neutralité climatique dans le cadre de la stratégie à long terme de l'UE de manière compétitive et socialement acceptable d'ici 2050. Cela inclut également les directives européennes *de lege ferenda*, qui seront adoptées à l'avenir afin d'atteindre ces objectifs. Dans le domaine du financement durable, l'Allemagne et la France ont déjà convenu de coopérer étroitement avec la législation de l'UE à l'avenir et de travailler à la mise en place d'un cadre financier favorisant la transition vers une économie durable et climatiquement neutre. L'Allemagne et la France ont donc convenu en juin 2019 d'inclure l'objectif de la neutralité climatique comme une priorité dans les négociations de l'UE sur le cadre financier pluriannuel 2021 à 2027 afin de réaliser la mise en œuvre de cet objectif au niveau de l'UE<sup>52</sup>.

### **2.1.3. Rechercher systématiquement une harmonisation des règles dans le domaine du droit des affaires au niveau de la zone économique franco-allemande**

- **Coordination de la transposition des directives et harmonisation des règles applicables à la zone économique franco-allemande**

Une forte coordination de la transposition des directives favorisera l'harmonisation des règles applicables à la zone économique franco-allemande, notamment en droit des affaires, comme stipulé par l'article 20 du Traité.

---

51 Diese Zusammenarbeit trifft auch in allen deutschen Bundesländern auf breite Zustimmung: So begrüßte die Umweltministerkonferenz im Juni 2018 ausdrücklich in ihren Beschlüssen, die Initiative von Präsident Macron zusammen mit Deutschland die so genannte CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Erreichung der Klimaschutzziele zu stärken ebenso wie die in der Resolution des Aachener Vertrag angekündigten, gemeinsamen Initiativen beider Regierungen.

52 Voir <https://de.ambafrance.org/Deutsch-franzosische-Klimaarbeitsgruppe-diskutiert-Wege-zur-Klimaneutralitat> ; abgerufen zuletzt am 14. Oktober 2019).

Toutefois l'objectif de coordination pour la transposition du droit européen prévu par l'article 2 du traité ne se confond pas complètement avec celui d'harmonisation des règles au niveau de la zone économique franco-allemande, puisque cette dernière nécessite également de revenir sur les règles pré-existantes (qui relèvent ou non du droit européen). Le remaniement du droit à l'occasion d'une transposition pourrait le cas échéant être qualifié de gold-plating et devra faire l'objet de justifications au regard de l'article 20 du traité.

Si l'on reprend l'exemple de la transposition de la directive relative aux entreprises en difficulté, pour une réelle harmonisation de la procédure de sauvegarde, il conviendrait de faire évoluer certaines notions au-delà du socle commun que constitue le droit communautaire. Par exemple, en Allemagne, le déclenchement d'une procédure collective pourrait être limité à la « cessation de paiements » comme en France. La contestation des actes conclus par une entreprise en difficulté (Insolvenzanfechtung), qui présente certains points communs dans les deux pays, pourrait être harmonisée pour plus de simplicité.

- **Domaines**

Il est proposé que l'objectif d'harmonisation du droit soit recherché dans les domaines suivants: circulation des biens et services, droit du commerce électronique, droit des sociétés, droit des sûretés, droit des procédures d'exécution, droit des entreprises en difficulté, droit bancaire, droit des assurances, droit des marchés financiers, droit de la propriété intellectuelle, droit social, droit fiscal. Ceux-ci recourent les domaines inventoriés par l'association Henri Capitant, dans l'objectif de faire le bilan de l'étendue de l'acquis communautaire et de dresser des pistes de réflexion pour la création d'un code européen des affaires. Ce champ devra être affiné, par exemple au regard d'autres initiatives comme celle d'Europanova, qui propose de déterminer de façon participative les domaines les plus appropriés pour une harmonisation.

Il est à noter que la motion, acceptée par le Bundestag, des fractions CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen demande en priorité la création d'un code des affaires franco-allemand portant sur le droit des entreprises, le droit des entreprises en difficulté et l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, en vue d'une meilleure intégration économique.

Des gains de compétitivité sont attendus de cette harmonisation des règles. Depuis la création du marché européen, les profits de revenu ont été, en somme et par tête, exposés de façon détaillée dans plusieurs études. Ces dernières mettent surtout en avant l'impact sur les régions frontalières. En raison de l'offre et de la demande transfrontalières, ces régions profitent au maximum de la suppression des obstacles en matière de commerce.

L'intégration des marchés conduit de plus à augmentation de la pression concurrentielle et, par ce biais, à une baisse des prix à long terme, ce qui permet aux foyers de profiter d'une diminution des prix et d'une offre élargie. Particulièrement dans le domaine de l'économie de réseau informatique, les mesures d'intégration de marché peuvent être renforcées et source de croissance.

D'après Enderlein, l'intégration de marché ne doit pas s'arrêter, mais plutôt progresser clairement, en s'engageant dans la création d'un "Schengen économique". L'Allemagne et la France doivent mettre en place un cadre de règles, de lois et d'institutions communes. Un espace économique avec des règles communes permettrait aux entreprises ainsi qu'aux consommateurs allemands et français des deux côtés de la frontière de continuer à exploiter ensemble leur potentiel économique.

Les acteurs de l'économie soutiennent fortement ce projet d'harmonisation des règles au sein d'une zone économique franco-allemande<sup>57</sup>.

#### **2.1.4. Mieux identifier les domaines prioritaires**

Les pistes envisagées nécessitent d'être affinées. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées par l'article 20 du Traité, il est proposé de saisir le Conseil économique et financier franco-allemand (CEFFA)<sup>53</sup> pour qu'il établisse, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, des recommandations concernant les domaines pour lesquels une coordination renforcée pour la transposition des directives présenterait une réelle valeur ajoutée pour les deux pays. Il pourrait de plus être demandé de déterminer quelles réglementations devraient faire l'objet d'une recherche d'harmonisation conformément à l'article 20 du Traité. Ces recommandations recenseraient les directives concernées, que celles-ci soient déjà transposées ou figurent au programme de travail de la Commission. Le même recensement pourrait être effectué au niveau du ministère de la transition écologique et solidaire ainsi que du ministère de l'environnement concernant les enjeux liés au développement durable, au climat et à l'environnement.

### **2.2. Proposition de modalités concrètes pour le processus coordination**

#### **2.2.1. Poser des obligations générales a minima et des obligations renforcées validées au niveau du Conseil des ministres franco-allemand**

- **Outils pour l'obligation de coordination minimale**

Comme vu supra (2.1), la coordination minimale pourrait consister à faire état des options retenues par le pays voisin sur les principales questions posées par la transposition, afin que les arbitrages intègrent cet élément de contexte. Il est proposé que les raisons ayant conduit, le cas échéant, à maintenir des écarts réglementaires sur ces questions, et si possible l'évaluation de leur impact, soient explicitées. En France, cette obligation pourrait être formalisée dans les études d'impacts des projets de loi ou dans les fiches d'impact des décrets et arrêtés de transposition. En Allemagne, ces mêmes éléments pourraient être intégrés à la présentation des impacts des projets de loi de transposition (article 44 du règlement général du gouvernement fédéral - RGGF). En France, les perspectives de coordination pourraient également être formalisées au cours de la négociation des directives dans les fiches d'impact stratégiques.

- **Outils pour l'obligation de coordination renforcée**

---

<sup>53</sup> Ce Conseil réunit régulièrement les ministres des finances des deux pays ainsi que les gouverneurs des deux banques centrales et son secrétariat est assuré conjointement par les ministères des finances français et allemand.

Comme vu supra (2.1), la coordination renforcée aura pour objectif, dans certains domaines, de s'accorder au plan bilatéral sur certains aspects de la transposition (notions, procédures, seuils, délais, etc, voir partie 2.1.) ou de rechercher une harmonisation en droit des affaires.

Il est proposé que le Conseil des ministres franco-allemand (CMFA) acte au niveau politique la liste des domaines et des directives pour lesquels une coordination renforcée devra être recherchée au stade de la transposition. Cette liste sera élaborée au niveau interministériel, notamment sur la base de recommandations du Comité économique et financier franco-allemand (voir proposition du 2.1) ainsi que des éventuelles propositions de l'Assemblée franco-allemande.

Au regard des difficultés que pose la convergence des réglementations, il est proposé que, s'ils ne trouvent pas d'accord dans leur champ de compétence, les ministères en explicitent les raisons selon le principe « comply or explain ». Inspiré de la gouvernance des entreprises et la supervision financière, ce principe permet aux entreprises de ne pas se conformer à une règle édictée par un organisme de régulation sous réserve d'expliquer publiquement pourquoi. Dans le cas présent, les motifs seront présentés dans l'évaluation de l'impact de la réglementation ou, si la directive présente un enjeu politique le justifiant, en CMFA. Le dispositif proposé permet ainsi de fixer une liste relativement large de domaines et directives pour lesquels les ministères doivent chercher à se coordonner mais ne sanctionne pas l'absence de résultat.

Le système proposé permettra d'anticiper les enjeux communs de transposition dès la phase de négociation. La liste des domaines et directives concernées incitera à développer les échanges bilatéraux aussi tôt que possible tant entre ministères qu'entre commissions parlementaires (voir 2.2.2). Cette liste pourrait être incrémentée dans les systèmes d'information pour un système d'alerte précoce (par ex. base Eurico au ministère fédéral de l'économie, qui suit la transposition de l'ensemble des directives).

Lorsque la transposition relève en partie de la compétence des Länder, le ministère fédéral de l'économie pourrait assurer la coordination des travaux entre ministères français et Länder, notamment frontaliers.

L'anticipation des enjeux de transposition consiste également à conduire des expertises en amont de la transposition, afin d'acquérir une meilleure compréhension du cadre national du pays voisin. Pour ce faire, l'administration doit trouver les moyens de renforcer ses capacités d'expertise franco-allemande. En interne par exemple, elle pourrait s'appuyer sur un nombre plus élevé de fonctionnaires d'échanges ou sur des personnes ressources en capacité de mener des études de droit comparé et des études d'impact au niveau des ministères. Les perspectives de développement de ces fonctions paraissent toutefois limitées au regard des enjeux de maîtrise des finances publiques.

### **2.2.2. Quel rôle pour l'assemblée franco-allemande ?**

- **Défis généraux pour une coopération parlementaire et modalités du travail interparlementaire**

Avec la mise en œuvre de l'accord de coopération parlementaire conjointe, les relations amicales existantes entre les deux parlements doivent être transformées en relations de travail<sup>54</sup>, ce qui ajoutera à la dimension exécutive de la coopération entre les deux gouvernements, une nouvelle dimension législative<sup>55</sup>. L'Assemblée parlementaire aura des responsabilités étendues<sup>56</sup> et contrôlera principalement l'application des dispositions des deux traités intergouvernementaux (Elysée / Aix-la-Chapelle) ainsi que la mise en œuvre et l'évaluation des projets convenus dans ces traités.

L'activité de coopération visée par l'accord de coopération parlementaire conjointe est garantie en détail par un règlement intérieur<sup>57</sup> et sera donc ancrée de manière plus institutionnelle. L'Assemblée franco-allemande agira en prenant des décisions et en proposant des résolutions communes aux deux Parlements, qu'ils devront traiter rapidement par le biais de leurs institutions (article 7).

La coopération future permettra de construire une profonde compréhension mutuelle des «asymétries parlementaires»<sup>58</sup> existantes dans les deux pays pour une meilleure conduite des actions de coopération.

- **Possibilités de coopération sur le fond, en particulier au niveau européen**

Comme souligné dans le préambule de l'accord parlementaire franco-allemand, l'objectif est de parvenir à une „convergence des positions de l'Allemagne et de la France au niveau européen" afin de promouvoir l'intégration à l'intérieur de l'Union européenne dans tous les domaines.

La coopération envisagée comprend, entre autres, l'échange et la coordination sur les propositions législatives de l'Union européenne, en cours. Conformément à l'article 11/4, il est envisagé de créer un cadre de référence commun pour l'examen des questions relatives aux bases juridiques et au contrôle de subsidiarité de l'UE, ainsi que de mettre en place un système d'alerte précoce commun aux Parlements.

L'accord encourage explicitement les commissions des deux Parlements à s'engager dans des échanges intensifs (par exemple, réunions conjointes, auditions et réunions de rapporteurs) et à se coordonner, le cas échéant, pour "la transposition en droit national des directives mises en œuvre". Afin de faciliter l'échange et la coordination de la mise en œuvre des directives de l'Union européenne, l'article 12 de l'accord prévoit explicitement que les membres de la commission des affaires européennes participent aux réunions de la commission de l'autre parlement respectif.

---

54 Voir projet du 6 novembre 2018 consultable sous [https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46\\_dt\\_frz\\_parlament\\_sabkommen\\_entwurfstext-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/577996/a32cc8d55b73523c2cceb64ddcf9c5be/kw46_dt_frz_parlament_sabkommen_entwurfstext-data.pdf); l'accord a été conclu lors de deux séances séparées les 11. Et 20 mars 2019 respectivement à Paris et Berlin.

55 Voir l'accord du 18 mars 2019 entre les Bundesrat et le Sénat ; voir la déclaration parlementaire du 1er novembre consultable sous [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklarung-dt-fr-paris-DE.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190319-gemeinsame-erklarung-dt-fr-paris-DE.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

56 Listés par l'article 6 de l'accord, voir BT- Drs. 19/ 6220 Seite 6.

57 Voir à la date du 3 septembre 2019 consultable sous

[https://www.bundestag.de/resource/blob/658336/0a49f63452ede8a32e8db0386b6f9a05/20190903\\_go-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/658336/0a49f63452ede8a32e8db0386b6f9a05/20190903_go-data.pdf)

58 Voir par exemple les différences de règles de vote ou de cycle électoral

Il est proposé que l'Assemblée franco-allemande se positionne sur une liste de directives pour lesquelles les parlements nationaux jugent nécessaires de se coordonner au stade de la transposition.

En outre, les deux Parlements se sont engagés à promouvoir "le développement de la coopération transfrontalière grâce à l'harmonisation et à la simplification du droit existant" (article 14). S'il existe des obstacles juridiques à la mise en œuvre de projets transfrontaliers communs, ils chercheront à l'avenir à adopter une législation leur permettant de déroger à la législation nationale sans abaisser les normes existantes. Les opportunités ainsi offertes dans le cadre de la coopération franco-allemande constituent un important champ d'expérimentation pour l'activité législative future.

Preuve de la récente proposition - adoptée - de résolution commune du Bundestag et de l'Assemblée nationale de la deuxième session du 23 septembre 2019 (n° 2019/1) intitulée «Une amitié franco-allemande dynamique et tournée vers l'avenir au service de l'Europe - Pour une mise en œuvre rapide et ambitieuse du traité d'Aachen "reposera sur six exigences très spécifiques en ce qui concerne les mesures à mettre en œuvre. Dans les domaines de la coopération transfrontalière, du changement climatique et d'une économie commune, l'Assemblée parlementaire paritaire jouera ainsi un rôle de soutien actif à la coopération intergouvernementale et de suivi de la mise en œuvre des traités et de leurs projets par les gouvernements.

## Conclusion

---

Pour une mise en œuvre effective de l'article 2 du traité d'Aix-la-Chapelle, la France et l'Allemagne devront explorer de nouveaux modes de coopération. En raison des nombreux freins au rapprochement des réglementations, la démarche devra être fortement soutenue par le pouvoir politique (pouvoirs législatif et exécutif). Le Conseil des ministres franco-allemand jouera un rôle clé en actant la liste des directives pour lesquelles une coordination renforcée doit être recherchée, de façon à anticiper les difficultés et les possibilités de coordination dès la phase de négociation. Quelques directives à venir ou récemment publiées pourraient être concernées par cet exercice de coopération dans les deux prochaines années (voir liste ci-dessous par ordre rétro-chronologique). La réussite des travaux serait une façon de montrer qu'il est possible de trouver des opportunités de convergence des réglementations et constituerait un signal fort en faveur de la mise en œuvre de l'article 2 du traité d'Aix-la-Chapelle.

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'application de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services, et modifiant la directive 2006/123/CE et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur
- Directive européenne relative à une meilleure application et modernisation des règles en matière de protection des consommateurs, dite Omnibus – modifiant la directive

2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil concernant une meilleure application et une modernisation des règles de protection des consommateurs de l'UE („New-Deal“)

- Directive (UE) 2019/1023 du Parlement et du Conseil du 20 juin 2019, relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité)
- Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE
- Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.) A noter toutefois que la transposition de cette directive est déjà avancée
- Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services: en France, bien que l'ordonnance de transposition ait déjà été publiée, une coordination pourrait être envisagée au niveau des décrets d'application. La future directive sur le transport routier du paquet mobilité devra également faire l'objet d'une coordination renforcée.
- Directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières (et paquet législatif droit des sociétés) - Directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés
- Directive (UE) 2017/2397 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure

## BIBLIOGRAPHIE

### Monographie et articles

Dammann, Reinhard / Paulus, Christoph, La loi PACTE: Une convergence franco-allemande en marche forcée, Recueil Dalloz 2018, 248 ff.

Gruber, Urs Peter, Drei Schritte zu einer deutsch-französischen Annäherung im Bereich Insolvenz und Restrukturierung, EuZW 2019, 181 ff.

Haucap/ Coenen in Wirtschaftsdienst 2010, Sonderheft, Seite 5

Härtel, Ines, Handbuch europäische Rechtsetzung, Springer, Heidelberg 2006

Jäger, Thorsten, Überschießende Richtlinienumsetzung – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Mindestharmonisierung, der richtlinienorientierten Auslegung und des Vorabentscheidungsverfahrens, Nomos, Baden-Baden 2006

Knill, Christoph, European Policies: The Impact of National Administrative Traditions, Journal of Public Policy 1998, 1–28.

Kuhlmann, Sabine, Verwaltungstraditionen und Verwaltungssysteme im Vergleich in: Veit, S. u.a. (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform, Springer Nature, Wiesbaden 2019

Leisenberg Axel, PR ENA QEI 2019-02« La coordination des politiques européennes en France et en Allemagne – l'exemple de la politique numérique européenne »

Les institutions de l'Union européenne après la crise de l'euro, Yves Doutriaux et Christian Lequesne, 9ème édition, La documentation française Payrhuber, Melanie / Stelkens, Ulrich, "1:1-Umsetzung" von EU-Richtlinien: Rechtspflicht rationales Politikkonzept oder (wirtschafts-)politischer Populismus? - zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, EuR 2019, 190 ff.

Payrhuber, Melanie / Stelkens, Ulrich, Unbewusstes Goldplating bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie durch extensive Auslegung des § 42a VwVfG?, NVwZ 2018, 196 ff.

Remien, Oliver, Mindestharmonisierung im Verbraucherschutzrecht – Stellungnahme, 181 ff., in: Everling, Ulrich / Roth, Wulf-Henning (Hrsg.), Mindestharmonisierung im europäischen Binnenmarkt, Nomos, Baden-Baden 1997

Schade, Daniel, Policy Brief, Friedrich- Ebert- Stiftung/ Democracy Lab, Juli 2019; Seite 4 ff.

Seidendorf, Stefan in: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: Integration- 3/2019, S. 187 ff.

Scholl, Kirsten, Der Vertrag von Aachen – auf dem Weg zu einem Europäischen Wirtschaftsgesetzbuch? ZEuP 2019, 441 ff.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 10. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg 2016.

Treib, Olivier, Les conflits politique en Allemagne autour de la transposition de la directive européenne contre le racisme, dans Critique internationale, 2006/4 (n° 33), p. 27 à 38

Ukrow, Jörg, Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, ZEuS 2019, 3 ff.

### **Autres**

Rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017 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

Guide de bonnes pratiques concernant la transposition de directives européennes, PM/SGAE, 2011

Les études du Conseil d'Etat, 2017, « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer »

Sénat, l'étude de législation comparée n° 277 - février 2017 - La surtransposition des directives européennes

Sénat, rapport n° 614 (2017-2018, Commission des affaires européennes / Délégation sénatoriale aux entreprises Rapport d'information de Monsieur René DANESI (Les Républicains – Haut-Rhin), membre de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises

Accord interinstitutionnel (IIV) entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016, Journal officiel de l'Union européenne L 123/1, cote 43

Mion/ Ponattu, Binnenmarkt, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Zusammenfassung\\_Binnenmarkt.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf)

Mion/ Ponattu, Studie „20 Jahre Binnenmarkt“, abrufbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Zusammenfassung\\_Binnenmarkt.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Zusammenfassung_Binnenmarkt.pdf)