



... le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes

UN TEXTE DE TRANSPOSITION ESSENTIEL POUR NOS COLLECTIVITÉS ET NOS ENTREPRISES

Le 10 mars 2025, le Sénat a approuvé le projet de loi portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes**, s'appuyant largement sur le texte adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant les orientations du rapporteur **Damien Michallet**.

Ce projet de loi de **transposition du droit de l'Union européenne** - le troisième débattu au Parlement en trois ans - constitue un **texte hétéroclite**, intervenant dans des domaines divers (économique, financier, environnemental, judiciaire, etc.). Les dispositions examinées par la commission (**17 des 44 articles** du texte transmis par l'Assemblée nationale) concernent trois de ses principaux domaines d'expertise : les **énergies renouvelables**, l'**environnement** et les **transports**.

En adoptant **34 amendements**, la commission a amélioré le texte du gouvernement avec deux objectifs principaux :

- assurer une **meilleure prise en compte des attentes des collectivités territoriales**, notamment en apportant d'utiles simplifications, en préservant leurs prérogatives et en renforçant les incitations au développement d'installations d'énergies renouvelables ;
- faciliter **l'appropriation par les entreprises des normes environnementales qui leur sont applicables**, en clarifiant la rédaction, en renforçant la sécurité juridique ou encore en simplifiant les conditions d'application.

En définitive, le Sénat suivant la commission a approuvé ce **texte technique** au caractère disparate, indispensable cependant pour assurer le respect de nos **engagements européens**.



1. UN VOLET ÉNERGIE RENOUVELABLE RENFORCÉ PAR LA COMMISSION, AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. RÉFÉRENT PRÉFECTORAL, ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES : DES APPORTS SÉNATORIAUX CONFORTÉS ET RENFORCÉS PAR LE PROJET DE LOI



L'article 24 prévoit une **extension** aux **projets éoliens en mer bienvenue** du champ d'intervention des **référénts préfectoraux aux énergies renouvelables** - dispositif créé à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans la loi « APER » de 2023¹. L'article 24 bis, introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale, définit la **cartographie des zones propices au développement des énergies renouvelables**, en s'appuyant sur la cartographie des zones d'accélération des énergies renouvelables au niveau national - mesure de la loi « APER » de 2023 également introduite par le Sénat - et sur les cartographies des énergies renouvelables maritimes, annexées aux documents stratégiques de façade.

La commission se félicite que le projet de loi conforte des innovations d'initiative sénatoriale : l'extension du **référént préfectoral** aux projets d'éolien en mer ne pourra que faciliter encore davantage les échanges entre l'administration et les porteurs de projets d'énergie renouvelable - et l'amélioration du dispositif relatif aux **zones d'accélération des énergies renouvelables** permettra de mieux planifier le développement de ces installations.

B. DÉROGATION ESPÈCES PROTÉGÉES : UNE CLARIFICATION DES CONDITIONS DE DISPENSE POUR L'ENSEMBLE DES PORTEURS DE PROJETS



L'article 25 du projet de loi, mesure de transposition de la directive RED III de 2023, définit les conditions permettant à un porteur de projet d'être dispensé d'une demande de **dérogation « espèces protégées »**².

Reprenant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État, le texte adopté par l'Assemblée nationale fixe deux conditions à cette fin :

- ✓ le projet doit proposer des mesures **d'évitement et de réduction** telles que le risque de destruction ou de perturbation des espèces apparaisse comme **n'étant pas suffisamment caractérisé** ;
- ✓ le projet doit mettre en place un **suivi** visant à évaluer l'efficacité de ces mesures.

Pour assurer le respect par la France de ses engagements européens, mais aussi pour améliorer la **lisibilité du droit** à l'égard des porteurs de projets, **tout en garantissant la protection des espèces protégées**, la commission a rétabli l'article 25 du projet de loi initial en en étendant le champ à **tous les projets** et non aux seuls projets de production d'énergie renouvelable ([amdt](#)).

C. DES AJUSTEMENTS JURIDIQUES NÉCESSAIRES, MAIS SANS LIEN AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE



L'article 26 est un « **article-balai** » qui **modifie la loi « APER » de 2023**, pour procéder à plusieurs ajustements juridiques relatifs aux énergies en matière de couverture des parkings en panneaux photovoltaïques, de financement du raccordement électrique des installations d'énergies renouvelables et d'agrivoltaïsme. Cet article supprimé par l'Assemblée nationale ne constitue pas une mesure d'application du droit européen.

¹ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

² La dérogation « espèces protégées » est une autorisation exceptionnelle accordée par l'État permettant de porter atteinte à des espèces animales ou végétales protégées, sous conditions strictes et pour des motifs d'intérêt général.

La commission a rétabli l'article 26 ([amdt](#)) considérant ces clarifications utiles pour améliorer la lisibilité et la cohérence du droit des énergies renouvelables, sous réserve de plusieurs adaptations au bénéfice des **collectivités territoriales** en :

- supprimant du texte initial des mesures **restreignant l'exercice par les élus locaux de leur compétence d'urbanisme pour leur garantir une plus grande souplesse d'action** ;
- étendant à l'ensemble des installations d'énergies renouvelables l'**exemption d'obligation de constitution d'une régie**, afin d'inciter les collectivités territoriales à soutenir ces projets ;
- encourageant encore davantage l'**autoconsommation collective d'énergie photovoltaïque**, en uniformisant le critère de proximité géographique. Cet aménagement vise à permettre aux collectivités territoriales et aux services publics locaux disposant d'établissements éloignés de bénéficier du dispositif.

Par ailleurs, dans le souci de toujours mieux concilier le soutien à notre nécessaire souveraineté industrielle et la décarbonation de notre économie, la commission a souhaité assouplir le calendrier d'obligation de couverture des parcs de stationnement en panneaux photovoltaïques pour encourager les propriétaires à recourir à des panneaux à haute performance environnementale. Cette mesure permettra opportunément de **soutenir la filière française de panneaux photovoltaïques**, en cours de structuration. L'article 23 de la **loi « Industrie verte » de 2023**¹ prévoyait un report de cette obligation sous condition, qui n'a cependant pas été appliqué en raison de la parution – en décembre 2024 - trop tardive des mesures d'application. La commission a ainsi prorogé la dérogation jusqu'au 31 décembre 2025.



EN SÉANCE

Pour simplifier l'application de l'obligation de couverture des parcs de stationnement en panneaux photovoltaïques, le Sénat (avis favorable de la commission, défavorable du Gouvernement) a exempté utilement de ce régime les **voies et cheminement de circulation empruntés par des véhicules lourds affectés au transport de marchandises**, sur lesquelles l'implantation d'ombrières photovoltaïques est techniquement impossible ([amdt](#)).

Afin d'accélérer opportunément l'instruction des demandes d'autorisation relatives aux projets d'énergies renouvelables, le Sénat (avis favorable de la commission, défavorable du Gouvernement) a transposé la directive RED III de 2023 en fixant des **délais limites** – différenciés selon l'implantation en zone d'accélération ou hors zone d'accélération – pour constater **la complétude du dossier** ([amdt](#)), pour **l'instruction du projet d'énergie renouvelable** ([amdt](#)) et pour **l'instruction des demandes de « rééquipement »**² ([amdt](#)).

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

² Le rééquipement, ou *repowering*, désigne le renouvellement ou l'amélioration des installations d'énergies renouvelables en remplaçant ou en modernisant les équipements existants pour accroître leur performance, leur efficacité et leur durée de vie.

2. UN VOLET ENVIRONNEMENT HÉTÉROGÈNE, QUI COMPORTE DES MESURES D'APPLICATION BIENVENUES

A. GAZ À EFFET DE SERRE ET SUBSTANCES APPAUVRISANT LA COUCHE D'OZONE : UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE ET DES SANCTIONS RENFORCÉES

L'article 9 vise à **exonérer les grandes entreprises** qui sont déjà soumises aux obligations d'intégrer des informations en matière de durabilité **de l'obligation de réaliser un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES)**.

Pour la commission, **cette mesure de simplification** sera de nature à alléger la charge administrative des entreprises sans pour autant réduire l'information du public. Elle mérite donc d'être approuvée.

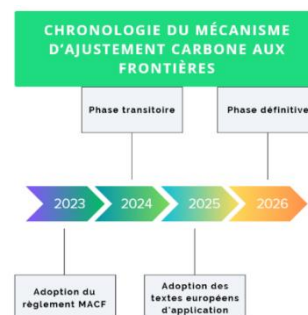


L'article 38 propose d'adapter le code de l'environnement à l'évolution de la réglementation européenne relative aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone et aux gaz à effet de serre fluorés. Il **met à jour le régime de sanctions** applicables en cas de violation de leurs dispositions. Le plafond de l'amende est ainsi relevé de 15 000 € à cinq fois la valeur marchande des produits ou équipements concernés voire huit fois en cas de récidive dans les cinq ans.

B. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES : UN DISPOSITIF UTILE POUR PROTÉGER L'INDUSTRIE EUROPÉENNE

L'article 36 rend applicable le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF)¹ en précisant, dans notre droit national, les procédures de contrôle et de sanctions. La mise en œuvre opportune de ce nouvel outil répond aux préoccupations de la commission qui avait soutenu son principe en 2022 dans un [rapport d'information](#)².

L'article 37 prévoit une **habilitation à légiférer par ordonnance** dans un délai de 18 mois, afin de prendre les mesures nécessaires à l'application du MACF avant son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026.



Source : CATDD

L'introduction dans notre droit du **MACF** a tout son sens compte tenu de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre sans porter atteinte à notre compétitivité du fait de la concurrence déloyale des pays concurrents et pour lesquels les règles environnementales sont moins contraignantes. Dans un souci d'efficacité et de pragmatisme, la commission a **réduit le délai d'habilitation** prévu à l'article 37 de 18 à 12 mois ([amdt](#)), l'ensemble des actes européens d'exécution du MACF étant attendu cette année.

C. PRÉVENTION DES INONDATIONS : DES MESURES DE SIMPLIFICATION AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



L'article 39 vise à **simplifier la mise en œuvre de la directive « Inondations » de 2007**, qui fixe un **cadre européen** aux actions de prévention des inondations à travers une **démarche en trois temps**, reposant sur des **cycles de six ans : évaluer**

¹ Destiné à prévenir les fuites de carbone et à inciter les industries étrangères à adopter des normes environnementales plus strictes, ce dispositif vise à taxer les importations de certains produits en fonction de leur empreinte carbone.

² Rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » par Guillaume Chevrollier et Denise Saint-Pé, 15 mars 2022.

les risques d'inondation à l'échelle des bassins hydrographiques, **cartographier** les zones qui y sont exposées et **élaborer** des **plans de gestion des risques d'inondation** (PGRI).

Plusieurs mesures de surtransposition introduites par la loi « Grenelle 2 » de 2010 et dénuées de plus-value opérationnelle seraient supprimées afin d'**améliorer la lisibilité** des PGRI et de **simplifier** et **rationaliser** les **modalités de leur élaboration**.

La **commission** a examiné cet article avec une **vigilance particulière**, soucieuse de ne pas fragiliser l'efficacité de la **prévention des inondations** dans les territoires et à la lumière de son récent [rapport d'information](#) sur les inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, réalisé conjointement avec la commission des finances¹. Les travaux préparatoires du rapporteur ont permis de constater que les mesures proposées répondaient à un **réel besoin de simplification** - au bénéfice des services de l'État et des collectivités territoriales - **sans pour autant réduire les ambitions de la directive**.

Elle a adopté **deux amendements** du rapporteur jugeant souhaitable de maintenir **deux procédures de consultation essentielles** :

- celle du **Conseil national de l'eau** (CNE) sur la **stratégie nationale de gestion du risque d'inondation** (SNGRI), compte tenu des **synergies** existantes entre les enjeux de **prévention des inondations** et de **gestion de l'eau** et ce, d'autant plus dans un contexte de **dérèglement climatique** ([amdt](#)) ;

- celle des **collectivités territoriales** sur les **projets de PGRI**, éventuellement modifiés à l'issue de la consultation du public ([amdt](#)).

3. UN VOLET TRANSPORTS DONT LES DISPOSITIONS DIVERSES ONT ÉTÉ AMÉLIORÉES PAR LA COMMISSION

A. RÉGULATION AÉROPORTUAIRE : UN NOUVEAU « CAVALIER » DANS UN TEXTE D'APPLICATION DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE



L'article 28 porte sur les **contrats de régulation économique (CRE)** aéroportuaires, signés entre l'État et le concessionnaire de l'aéroport, qui définissent pour une durée maximale de 5 ans l'évolution des **redevances aéroportuaires** versées par les compagnies aériennes au gestionnaire de l'aéroport. Il prévoit la possibilité d'**étendre jusqu'à 10 ans la durée d'un CRE conclu à l'occasion d'un renouvellement de concession**. Les investissements élevés consentis par le nouveau concessionnaire à cette occasion demandent en effet une **visibilité renforcée** sur l'évolution des recettes sur le long terme. Cet article s'appliquerait à moyen terme uniquement à l'aéroport de **Nantes Atlantique**.

La commission est **favorable à cette évolution** de nature à **renforcer l'attractivité de l'appel d'offres de renouvellement de la concession** de Nantes Atlantique et à éviter qu'il soit de nouveau déclaré infructueux, comme cela a été le cas en septembre 2023. Suivant son rapporteur, elle a **précisé le rôle de l'Autorité de régulation des transports dans la procédure d'appel d'offres** ([amdt](#)). Elle a également adopté un [amendement](#) de Didier Mandelli prévoyant la **publicité du cahier des charges de l'appel d'offres** afin de **renforcer la transparence de la procédure**. Cette disposition traduit la **recommandation n° 4 du rapport d'information** de la commission sur la **modernisation de l'aéroport de Nantes Atlantique** de décembre 2023.

La commission **déplore** toutefois la **méthode utilisée par le Gouvernement** : ce véhicule législatif est le **deuxième texte d'adaptation du droit national au droit de l'UE consécutif dans lequel figurent des dispositions relatives à la régulation aéroportuaire**, qui n'ont pas

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024) relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances.

de rapport avec leur objet premier. Cette pratique **affaiblit la clarté et la qualité du débat parlementaire.**

Le projet de loi aborde également opportunément la **décarbonation du secteur aérien**. L'article 29 définit les modalités d'exécution des obligations des aéroports en matière de **fourniture d'électricité et d'air conditionné aux aéronefs en stationnement** afin de limiter la consommation de kérosène des appareils au sol. L'article 34 précise les **modalités d'application des obligations d'incorporation de carburant aérien durable (CAD)** fixées par le règlement *ReFuel EU Aviation*.

Souscrivant, bien sûr, pleinement à l'objectif de décarbonation affirmé, la commission a souhaité **renforcer la proportionnalité des sanctions** en cas de non-respect de ses obligations de **fourniture d'électricité et d'air conditionné** par un gestionnaire d'aéroport ([amdt](#)). Elle a également prévu que le produit des amendes résultant du non-respect des obligations d'incorporation de CAD soit affecté à **IFP Énergies nouvelles**, qui pourra notamment les utiliser pour **financer des projets de recherche en matière de CAD** ([amdt](#)).



EN SÉANCE

Le Sénat a précisé **le rôle de l'ART** en cas de **conclusion d'un CRE** d'une durée supérieure à 5 ans dans le cas où les spécificités du projet industriel de l'exploitant d'aérodrome le justifient. Il a opportunément adopté un [amendement](#) du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, prévoyant que cette autorité rend **deux avis conformes, en amont et en aval de la négociation du CRE sur l'adéquation au projet industriel retenu par l'État et l'exploitant de la durée du projet de contrat**. L'ART n'a en effet pas pour rôle d'évaluer le projet industriel lui-même, du ressort des cocontractants du CRE, l'exploitant et l'État. Il lui revient en revanche de veiller à ce que la **durée du contrat** et le **niveau des redevances** soient **cohérents** avec ce **projet**.

B. TRANSPORT ROUTIER : DES ADAPTATIONS UTILES EN MATIÈRE DE PARTAGE DE DONNÉES



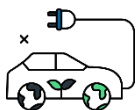
La **mise à disposition de données relatives aux déplacements**, destinée à favoriser le déploiement de « systèmes de transport intelligents » (STI), au bénéfice des usagers est abordée par les [articles 30 et 31](#).

L'article 30 vise à transposer la révision survenue en 2023 de la **directive dite « STI »** de 2010, qui a **renforcé les obligations en matière d'accessibilité des données numériques** relatives à la **route**. La directive révisée met en responsabilité les États membres d'assurer la fourniture d'un vaste ensemble de **données statiques** (état de la route, réglementation applicable, etc.), **dynamiques** (événements sur le réseau, liés par exemple à la sécurité routière) et de données relatives aux **aires de stationnement pour les poids lourds**, dans un **format numérique** répondant aux standards européens. Ces obligations concernent un **large périmètre d'acteurs de l'écosystème de la route**, à commencer par les **collectivités territoriales gestionnaires de voirie**.

L'article 31 vise à adapter notre droit interne à la révision d'un règlement européen visant à favoriser le **partage de données relatives aux déplacements multimodaux** (localisation et horaires des arrêts de transports en commun, données en temps réel sur l'heure de passage à un arrêt, etc.). Il procède, pour l'essentiel, à de **simples actualisations de références** dans le code des transports.

La **commission a approuvé ces deux articles**, qui permettront de faciliter le déploiement de services d'informations sur les déplacements et, ainsi, de contribuer à **fluidifier la circulation, renforcer la sécurité routière et encourager le report modal**. Pour en renforcer la sécurité juridique et la portée, elle a adopté **trois amendements** du rapporteur pour prévoir la consultation de :

- la **commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL) sur les textes d'application prévus par l'article 30. Cet ajout est opportun dans la mesure où sont notamment concernées des données issues des **systèmes embarqués dans les véhicules** ([amdt](#)) ;
- l'**ART** sur les **textes d'application prévus aux articles 30** ([amdt](#)) et **31** ([amdt](#)), dans la mesure où cette autorité sera chargée de **contrôler la conformité des données** fournies par les **assujettis** vis-à-vis des **exigences européennes**.



L'[article 35](#) propose de modifier la LOM¹, pour y inscrire l'**objectif de fin de vente des véhicules thermiques légers en 2035** prévu par un **règlement européen de 2023**, dans un souci de clarté du droit. La LOM avait en effet prévu un objectif similaire en 2019, à deux différences près : il comporte une **date butoir en 2040** et ne concerne que les **véhicules utilisant des énergies fossiles, et non les véhicules thermiques dans leur ensemble**.

Le rapporteur a jugé **opportune** la suppression de cet article par l'Assemblée nationale, à deux titres :

- d'une part, pour des **raisons juridiques** : la modification proposée était **dépourvue d'utilité normative**, compte tenu du **principe de primauté** du droit de l'Union européenne et du caractère **directement applicable** du **règlement européen**. Le Conseil d'État a d'ailleurs souligné dans son avis sur le projet de loi le caractère « inutile » de cet article 35. En outre, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que les **dispositions législatives reproduisant des dispositions issues de règlements européens** sont prohibées ;
- d'autre part, pour des **raisons de cohérence calendaire** : dans la mesure où le règlement européen prévoit une **clause de revoyure** l'année prochaine, soit en **2026**, il n'apparaît en tout état de cause pas judicieux d'opérer des modifications législatives avant cette échéance.

La commission a donc maintenu la suppression de l'article 35.

C. TRANSPORT FERROVIAIRE : UNE ADAPTATION INDISPENSABLE POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE ET LES DROITS DES TRAVAILLEURS

L'[article 33](#) vise à adapter notre droit national à la **récente harmonisation européenne de la définition des tâches critiques pour la sécurité ferroviaire** et de la **vérification de l'aptitude médicale et psychologique du personnel ferroviaire non conducteur** exerçant lesdites tâches.

Suivant son rapporteur, la commission a **adopté cet article** avec **deux modifications** renforçant la sécurité ferroviaire et les droits des travailleurs du secteur ferroviaire. Elle a rétabli l'exigence d'un **agrément pour les médecins et psychologues** vérifiant l'aptitude du personnel, afin de veiller à la **qualité** et à l'**uniformité** de leurs **décisions**. Ce garde-fou permet d'éviter toute décision d'aptitude incohérente menaçant la sécurité ferroviaire ainsi que toute décision d'inaptitude non justifiée ([amdt](#)). La commission a aussi introduit dans le texte l'obligation, en vigueur actuellement, de réaliser un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant la **commission ferroviaire d'aptitudes (CFA)** pour contester les décisions d'inaptitude médicale. Cette procédure, plus **fluide**, plus **courte** et **moins formelle** qu'un recours devant le tribunal administratif est plus sécurisante pour les salariés concernés. La CFA se prononce en effet sur l'ensemble des cas à l'échelle nationale, ce qui évite d'éventuelles disparités d'analyse qui pourraient avoir lieu entre juridictions d'ores et déjà engorgées et qui n'ont qu'une faible expertise sur cette question ([amdt](#)).

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté un [amendement](#) du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission, prévoyant que les **médecins et psychologues** évaluant l'aptitude du personnel non conducteur exerçant des tâches critiques pour la sécurité ferroviaire devraient remplir des **conditions des qualifications** dont les modalités seraient précisées par voie réglementaire plutôt qu'être agréés par arrêté ministériel. Cette évolution **sécurise juridiquement un apport de la commission**, qui considère indispensable que ces **professionnels de santé** aient bénéficié d'une **formation qui leur confère une qualification** sur les **spécificités du secteur ferroviaire**.

POUR EN SAVOIR +

[Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole](#)

[Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)

[Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#)

[Rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la réforme du marché carbone européen dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 »](#)



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
[Union Centriste]



Damien Michallet

Rapporteur
Sénateur de l'Isère
[Les Républicains]

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

☎ 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :



...le projet de loi

DDADUE



Mardi 4 mars 2025, la commission des affaires économiques a examiné le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (dit « Ddadue »). La commission a examiné le volet « Énergie » de ce texte, qui concourt à transposer le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et la réforme du marché européen de l'électricité. Le rapporteur Daniel Fargeot a veillé à l'intelligibilité et à l'applicabilité des articles, en évitant tout risque de surtransposition pour les entreprises et les collectivités territoriales.

1. LE VOLET « ÉNERGIE » DU PROJET DE LOI « DDADUE » : 8 ARTICLES TRANSPOSANT LE PAQUET « AJUSTEMENT 55 »



Le volet « Énergie » du projet de loi « Ddadue » vise à procéder à la transposition en droit national du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », ainsi que de la réforme du marché européen de l'électricité.

Ce volet est composé de 8 articles, dont 5 examinés au fond et 3 pour avis.

A. UN CADRE EUROPÉEN RÉCEMMENT RÉFORMÉ



Le projet de loi intègre en droit national des directives et des règlements européens importants pour le secteur de l'énergie.

Tout d'abord, il fait suite au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui comporte dix règlements, sept directives, deux décisions et une stratégie et doit permettre à l'Union européenne de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030. Il s'agit notamment de la directive sur l'efficacité énergétique et de celle sur la performance énergétique.

Le projet de loi fait également suite à la réforme du marché européen de l'électricité, qui contient trois règlements et une recommandation, et doit contribuer à consolider le fonctionnement de ce marché à court et long termes. Il s'agit notamment du règlement sur l'organisation du marché européen de l'électricité et de celui sur la manipulation des marchés de gros de l'énergie.



La commission des affaires économiques s'est d'ores et déjà positionnée sur l'intégration en droit national de ces textes.

En amont, elle a contribué à l'adoption de deux résolutions européennes. Dans sa [résolution n° 141 \(2022-2023\) sur la « réforme du marché européen de l'Union »](#), adoptée par le Sénat le 19 juin 2023, elle a plaidé pour renforcer les obligations, les contrôles et les sanctions dans ce secteur. Dans sa [résolution n° 124 \(2021-2022\) sur le paquet « Ajustement 55 »](#), adoptée par le Sénat le 5 avril 2022, elle a appelé à diversifier les obligations en matière d'énergies renouvelables et de carburants alternatifs et à compenser celles en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques.

En aval, elle a fait adopter plusieurs dispositions législatives procédant à cette transposition, dans le cadre de la loi « Climat-Résilience » de 2021, de la loi « Pouvoir d'achat » de 2022, de la loi « Aper » de 2023, de la loi « Ddadue » de 2024 ou encore du projet de loi

« Simplification économique » et de la proposition de loi « Programmation énergétique » en cours d'examen.

B. UN PROJET DE LOI ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

Le projet de loi modifie sur plusieurs points techniques le code de l'énergie.



S'agissant des articles examinés au fond, l'**article 20** consolide l'organisation du marché de l'électricité. D'une part, il définit l'agrégation, c'est-à-dire les activités des personnes vendant l'électricité pour le compte de ses producteurs sur le marché de l'électricité. D'autre part, il renforce les attributions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), s'agissant des restrictions à la concurrence, de la sécurité d'approvisionnement et du stockage de l'énergie. Enfin, il consolide les attributions du Médiateur national de l'énergie (MNE), en permettant sa coopération avec les autres médiateurs de la consommation.

L'**article 21** conforte le mécanisme d'ajustement, c'est-à-dire le dispositif par lequel les producteurs d'électricité mettent la totalité de la puissance techniquement disponible à la disposition de Réseau de transport d'électricité (RTE), en permettant à ce dernier de mobiliser les installations raccordées au réseau de distribution, comme au réseau de transport, ainsi que la puissance disponible, à la hausse comme à la baisse.

L'**article 22** renforce les contrôles et les sanctions de la CRE à l'encontre des fournisseurs d'électricité sur les marchés de gros de l'énergie, c'est-à-dire les marchés où l'énergie est librement achetée et vendue, en étendant la mission de surveillance de la CRE au marché du gaz naturel liquéfié (GNL) et en relevant le niveau des sanctions de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDs), entre 8 et 15 % du chiffre d'affaires.

L'**article 23** consolide la procédure de mise en concurrence permettant l'attribution des obligations d'achat ou des compléments de rémunération, c'est-à-dire des dispositifs de soutien publics aux projets d'électricité renouvelable, en autorisant que cette attribution dépasse les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).



L'**article 27** renforce les obligations afférentes à l'efficacité et à la rénovation énergétiques. D'une part, il complète l'évaluation environnementale en matière d'efficacité énergétique et les plans climat-air-énergie- territoriaux (PCAET) en matière de froid renouvelable. D'autre part, il applique aux organismes publics des objectifs annuels de réduction de la consommation, de 1,9 %, et de rénovation des bâtiments, de 3 %. Autre point, il interdit la délivrance de certificats d'économies d'énergie (C2E) pour l'installation de chaudières à gaz et oblige les centres de données à valoriser leur chaleur fatale, c'est-à-dire celle qu'ils génèrent. De plus, il renforce les audits énergétiques et les systèmes de management de l'énergie. Enfin, il prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance, permettant au Gouvernement de transposer les dispositions manquantes de la directive sur l'efficacité énergétique pendant un an.

Concernant les articles examinés pour avis, l'**article 26** modifie plusieurs dispositions en matière d'urbanisme. D'une part, il ajuste les obligations des ombrières photovoltaïques sur les aires de stationnement. D'autre part, il sécurise le transfert, des communes vers les usagers, du paiement d'une contribution perçue sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité. Enfin, il renforce les contrôles des installations agrivoltaïques, jusqu'à six ans après leur exploitation.

Quant aux **articles 29 et 34**, ils instituent des obligations en matière de carburants d'aviation durables, portant sur leur incorporation, pour les fournisseurs de carburants et les exploitants d'aéronefs, ou sur leur approvisionnement, pour les gestionnaires d'aéroports.

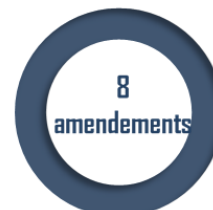
Chiffres clés du volet « Énergie » du projet de loi « Ddadue »



examinés au fond
et 3 articles pour avis



et 17 contributions



réunis en 4 axes

2. LES APPORTS DE LA COMMISSION : 8 AMENDEMENTS SELON 4 AXES AFIN D'ÉVITER TOUT RISQUE DE SURTRANSPOSITION



Le rapporteur a organisé 9 auditions et reçu 17 contributions, recueillant le point de vue de l'ensemble des parties prenantes : les collectivités, les entreprises, le régulateur, le médiateur, les gestionnaires de réseaux, les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de carburants, les producteurs d'énergies renouvelables ou le ministère chargé de l'énergie.

Au terme de ses travaux, le rapporteur a présenté 8 amendements, selon 4 axes.

A. RÉAFFIRMER LES COMPÉTENCES DU LÉGISLATEUR



En premier lieu, le rapporteur estime nécessaire de réaffirmer les compétences du législateur.

Tout d'abord, il a proposé la suppression d'une disposition de l'**article 23**, qui permettrait au Gouvernement de lancer de nouveaux appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable, notamment pour l'éolien en mer, au-delà des objectifs fixés par la PPE. Ce dispositif aurait pour effet de lever toute borne à l'action du Gouvernement, alors que la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015 a prévu un décret fixant la PPE et que la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019 a prévu une loi de programmation quinquennale. Or le chantier de la révision de notre programmation énergétique a été relancé, le Sénat ayant adopté sa proposition de [loi « Programmation énergétique »](#), le 16 octobre 2024, et le Gouvernement ayant soumis à concertation la PPE, le 5 novembre 2024. Dans ces conditions, la souplesse proposée n'est plus nécessaire, les prochains appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable pouvant être lancés sur cette nouvelle base programmatique.

Plus encore, le rapporteur a suggéré le ciblage d'une disposition de l'**article 27**, qui permettrait au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour la transposition de la directive sur l'efficacité énergétique. Cette habilitation ayant été supprimée par l'Assemblée nationale, il refusera sa réintroduction à l'identique par le Gouvernement, ses articles devant être précisés et son délai réduit. Par ailleurs, il a permis que les seuils européens minimaux de 100 M€ à 175 M€ pour l'évaluation environnementale appliquée aux projets d'infrastructures soient inscrits dans la loi. Enfin, il a prévu que les seuils européens minimaux de 1, 7, 8 et 10 (mégawatts) MW pour l'analyse coûts-avantages appliquée aux projets industriels soient aussi inscrits dans la loi.

B. PROTÉGER LES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE



En second lieu, le rapporteur juge crucial de mieux protéger les consommateurs d'énergie.

D'une part, à l'**article 20**, il a souhaité garantir les compétences actuelles respectives du MNE et des différents médiateurs de la consommation, afin de ne pas déstabiliser l'accès à ces médiateurs et la résolution des litiges.

D'autre part, à l'**article 21**, il a voulu déléguer, de l'État vers la CRE, le contrôle des capacités techniques des installations de production d'électricité soumises au mécanisme d'ajustement, afin de renforcer l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité.

À l'**article 22**, il a entendu consolider la surveillance par la CRE du marché de gros de l'énergie, en renforçant les infractions recherchées en matière de GNL et en relevant les sanctions encourues en cas d'avantage financier, à hauteur de 20 % du chiffre d'affaires.

Enfin, à l'**article 34**, il a proposé de conforter le niveau des sanctions prévues pour les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs en cas de non-respect récidivé de l'obligation d'incorporation en carburants d'aviation durables, en portant cette sanction à 5 fois le produit concerné.

C. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES ENTREPRISES



En troisième lieu, le rapporteur estime nécessaire d'alléger, autant que de possible, les contraintes pesant sur les entreprises.

C'est la raison pour laquelle, à l'**article 20**, il a entendu mieux définir les pratiques contractuelles restrictives pouvant être recherchées par la CRE. De plus, il a veillé à éviter tout effet de bord, en excluant du nouveau mécanisme d'agrégation, d'une part, l'électricité mise en œuvre dans le cadre de l'obligation d'achat et du complément de rémunération, d'autre part, celle produite par un même producteur et sans agrégateur sur plusieurs sites et, enfin, celle couverte par des contrats d'agrégation ou de fourniture en cours.

Dans un même souci de simplification, à l'**article 21**, il a voulu exclure les installations de production d'électricité inférieures à 10 MW, de manière à ne pas peser sur les petits producteurs d'électricité renouvelable.

S'agissant de l'**article 22**, il a rétabli une référence explicite au principe de proportionnalité devant guider les sanctions appliquées par la CRE.

Pour ce qui concerne l'**article 23**, il a autorisé que le rythme de développement des projets soit pris en compte dans les nouveaux appels d'offres pour les projets d'électricité ou de gaz renouvelables, de manière à s'adapter aux réalités concrètes des filières industrielles.

À l'**article 27**, s'agissant des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie, il a prévu que leur seuil soit apprécié sur les trois années passées, que leur application puisse intervenir dans le cadre d'un audit environnemental plus large et que les exemptions européennes soient prévues. Concernant l'obligation de valorisation de la chaleur fatale, il a permis que les exemptions européennes soient appliquées. Enfin, il a préféré la notion de secrets protégés par la loi à celle de secrets des affaires.

D. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS

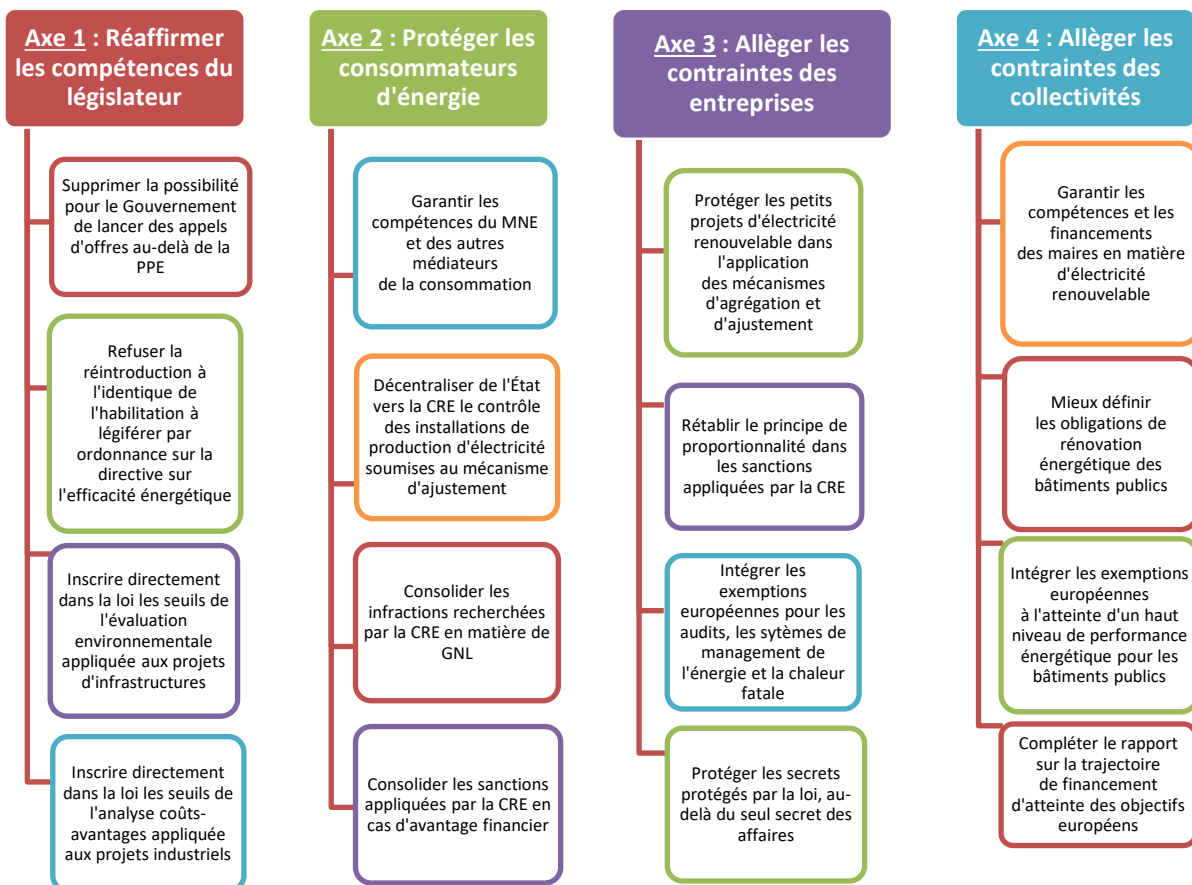


Enfin, le rapporteur estime fondamental d'alléger, chaque fois que nécessaire, les contraintes entravant les collectivités.

Tout d'abord, à l'**article 26**, il a proposé de supprimer le fait que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ne puissent réglementer ou interdire l'implantation d'ombrières photovoltaïques et de consolider la contribution acquittée par les usagers sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité. Il a travaillé en ce sens avec Damien Michallet, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En outre, à l'**article 27**, il a veillé à mieux définir l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics. De plus, il a prévu que les exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments soient prévues, notamment pour les bâtiments historiques ou culturels. Il a travaillé de concert avec Sabine Drexler, sénateur membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Enfin, il a complété le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de celui de rénovation des bâtiments publics.

Les apports essentiels de la commission



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté le projet de loi « Ddadue » le lundi 10 mars 2025.

4 amendements présentés par le Gouvernement et 2 amendements présentés par le rapporteur ont été adoptés.

À l'article 20, le Gouvernement a présenté un amendement n° [124](#) visant à créer une plateforme numérique destinée à la publication des informations privilégiées détenues par les acteurs des marchés de gros de l'énergie. Cet amendement a reçu l'avis favorable du rapporteur, dans la mesure où il est soutenu par RTE et par la CRE.

À l'article 27, le Gouvernement a déposé un amendement n° [128](#) tendant à rétablir l'habilitation à légiférer par ordonnance pour la transposition des autres dispositions de la directive du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique. Cet amendement a également reçu l'avis favorable du rapporteur, puisque ses articles ont été précisés et ses délais réduits par rapport au dispositif initial.

POUR EN SAVOIR +

- Le [rapport sur la loi « Ddadue » d'avril 2024](#)
- Le [rapport sur le volet « Énergie » du Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de mars 2022](#)
- Le [rapport sur la réforme du marché européen de l'électricité de juin 2023](#)



**Dominique
Estrosi Sassone**

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(*Les Républicains*)



Daniel Fargeot

Rapporteur

Sénateur
du Val-d'Oise
(*Union Centriste*)

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :



PROJET DE LOI

**ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE**

Saisine pour avis



La commission des affaires sociales a reçu délégation au fond pour l'examen des articles 40 et 41 du projet de loi, relatifs à la **reconnaissance des qualifications professionnelles** des infirmiers formés en Roumanie et à **l'approvisionnement en dispositifs médicaux**.

Elle propose d'**adopter ces deux articles**, modifiés par **trois amendements** de son rapporteur.

**1. LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES DES
INFIRMIERS FORMÉS EN ROUMANIE****A. LE DISPOSITIF DE RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS
PROFESSIONNELLES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE**

La reconnaissance facilitée des qualifications professionnelles au sein de l'Union européenne constitue un corollaire des **principes de libre circulation des travailleurs** à l'intérieur de l'Union et de **liberté d'établissement** pour les activités non salariées, consacrés par les traités.

Une **directive de 2005**, plusieurs fois modifiée, instaure deux grands régimes de reconnaissance :

- un **régime dit « général » de reconnaissance des titres de formation**, permettant l'exercice d'une profession réglementée dans l'Union aux titulaires d'un diplôme autorisant l'accès à la même profession dans un État membre, sous réserve de mesures de compensation en cas d'écart substantiel de formation avec celle exigée dans le pays d'accueil ;
- un **régime de reconnaissance automatique**, sans comparaison des qualifications du demandeur aux exigences nationales, applicable notamment à sept professions pour lesquelles la directive fixe des conditions minimales de formation : les infirmiers, les médecins, les sages-femmes, les praticiens de l'art dentaire, les pharmaciens, les vétérinaires et les architectes.

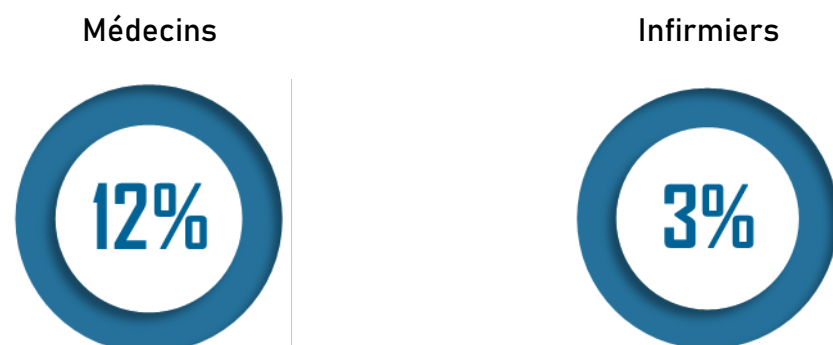
Les **professions de santé figurent parmi les principaux bénéficiaires du dispositif**. Entre 2017 et 2021, plus de 25 000 infirmiers et plus de 25 000 médecins auraient ainsi, d'après la



Cour des comptes européenne, bénéficié d'une reconnaissance des qualifications, ces effectifs les classant parmi les trois professions qui ont le plus recours à la procédure.

Pour autant, parmi les infirmiers exerçant en France, **la part de ceux qui ont été formés à l'étranger demeure faible**. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sociaux, en 2021, 12 % des médecins et 3 % des infirmiers exerçant en France ont été formés dans un autre pays. Cette proportion a progressé, entre 2011 et 2021, de 4 points de pourcentage pour les médecins et de 0,5 point pour les infirmiers.

Part des professionnels exerçant en France formés à l'étranger en 2021



B. UN ASSOUPPLISSEMENT SOUHAITABLE DES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE AUTOMATIQUE DES INFIRMIERS FORMÉS EN ROUMANIE

Lors de l'intégration de la Roumanie à l'Union européenne, la formation roumaine des infirmiers ne respectait pas les **exigences minimales portées par la directive européenne de 2005** pour la reconnaissance automatique des qualifications des infirmiers responsables de soins généraux. Celle-ci prévoit que la formation doit comprendre au moins trois années ou 4 600 heures d'enseignements, donnant la garantie que l'étudiant dispose d'une expérience clinique adéquate et soit capable d'assurer, de manière indépendante, la qualité des soins infirmiers.

Toutefois, la directive a permis la reconnaissance des titres de formation roumains obtenus avant l'adhésion de la Roumanie, lorsque ceux-ci étaient accompagnés d'un **certificat attestant de l'expérience professionnelle de l'intéressé**. La période d'exercice, initialement fixée à cinq années consécutives au cours des sept années précédant la délivrance du certificat, a été ramenée à trois années consécutives au cours des cinq années précédentes.

Nombre d'infirmiers titulaires de diplômes roumains inscrits au tableau de l'ordre



Ces exceptions ont été transposées dans le code de la santé publique, qui confie aux **conseils départementaux de l'ordre des infirmiers** le soin de vérifier les pièces justificatives transmises à l'appui d'une demande de reconnaissance. D'après le ministère, 684 infirmiers détenteurs d'un diplôme roumain seraient ainsi, actuellement, inscrits au tableau de l'ordre.

Une directive de 2024 a, par ailleurs, assoupli ce régime en ouvrant le bénéfice de la reconnaissance automatique aux infirmiers formés en Roumanie qui, sans satisfaire aux exigences minimales européennes, attesteraient de la réalisation d'un **programme spécial de mise à niveau mis en place par la Roumanie entre 2014 et 2019**. D'après le Gouvernement roumain, ce programme aurait bénéficié

à plus de 3 000 diplômés.

L'article 40 du présent projet de loi vise à **transposer cette évolution en droit national**.

La commission a soutenu ces dispositions, soulignant **l'intérêt pour les systèmes de santé nationaux d'une mobilité facilitée des professionnels au sein de l'Union**.

2. L'APPROVISIONNEMENT EN DISPOSITIFS MÉDICAUX

A. DES DIFFICULTÉS D'APPROVISIONNEMENT GRANDISSANTES

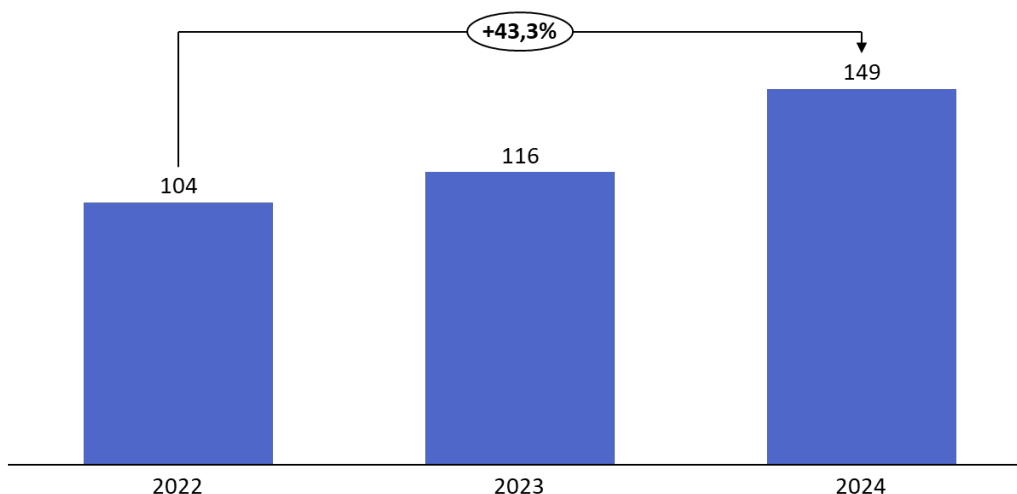
Le cadre juridique applicable aux dispositifs médicaux (DM) et aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV) a été profondément renouvelé par l'entrée en vigueur de **deux nouveaux règlements européens en 2017**. Ceux-ci ont notamment cherché à renforcer la sécurité des patients et la transparence du marché en :

- **étendant les obligations applicables** aux fabricants, exploitants, distributeurs et organismes certifiés, ces derniers étant chargés d'octroyer les marquages « CE » attestant de la conformité des dispositifs à la réglementation et permettant leur commercialisation ;
- **créant une nouvelle base de données européenne *Eudamed*** rassemblant les informations relatives aux DM et DMDIV commercialisés dans l'Union.

En application de ces règlements, les dispositifs précédemment certifiés **doivent obtenir un nouveau marquage CE**, à l'issue d'une période transitoire. Plusieurs textes postérieurs ont allongé cette période, afin de tenir compte de l'**engorgement observé** et du risque que des exploitants choisissent de renoncer à la commercialisation de certains de leurs dispositifs.

Ces difficultés ont contribué à alimenter, ces dernières années, les **craintes relatives à l'approvisionnement en DM et DMDIV**. En France, le nombre de ruptures signalées à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a considérablement augmenté depuis la crise sanitaire.

Nombre de signalements de ruptures de DM et DMDIV adressées à l'ANSM



Source : données transmises par l'Agence nationale de sécurité du médicament

Les ruptures signalées apparaissent **multifactorielles** et touchent une **grande diversité de dispositifs**. Selon l'ANSM, 37 % d'entre elles seraient dues à des difficultés d'approvisionnement et 28 % à un arrêt de commercialisation. Les ruptures signalées concernent l'ensemble des aires thérapeutiques et peuvent toucher des dispositifs indispensables à la prise en charge des patients – canules veineuses, pousses-seringues, *etc.*

B. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES OUTILS DE SÉCURISATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN FRANCE ET EN EUROPE

En réponse à ces difficultés, la France et l'Union européenne ont **progressivement mis en place des outils de sécurisation de l'approvisionnement** ces dernières années.

L'ANSM a établi, depuis 2021, une **procédure de gestion anticipée des ruptures et risques de ruptures**, impliquant les opérateurs dans l'évaluation et la maîtrise des risques associés.

Par ailleurs et à l'initiative du Sénat, le législateur a, en 2023, introduit des **procédures de gestion de l'indisponibilité des DM ou DMDIV**. Celles-ci font notamment obligation aux exploitants identifiant un risque d'agir pour éviter sa réalisation et d'informer l'ANSM de l'existence de ce risque, sous peine de sanction financière. Les actes réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions n'ayant pas été pris, celles-ci sont toutefois demeurées inappliquées.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025 a, en outre, porté des dispositions visant à permettre **l'identification et la prise en charge de DM alternatifs en cas de rupture**.

Enfin, **un règlement européen de 2024 a étendu le dispositif Eudamed** en faisant obligation :

- aux fabricants anticipant une interruption ou une cessation d'approvisionnement susceptible d'entraîner un préjudice grave pour les patients ou la santé publique, d'informer l'autorité nationale compétente, ainsi que les opérateurs économiques, les établissements et professionnels de santé auxquels ils fournissent directement le dispositif ;
- à l'autorité nationale compétente, d'informer ses homologues européens et la Commission ;
- aux opérateurs économiques ayant reçu l'information, d'informer tout autre opérateur, établissement ou professionnel de santé auxquels ils fournissent directement le dispositif.

L'article 41 du présent projet de loi **tire les conséquences de ce règlement en droit national** en soumettant à des **sanctions financières** les fabricants ou opérateurs économiques qui ne respecteraient pas leurs obligations déclaratives. Il permet, en outre, à l'ANSM de prendre, dans de telles circonstances, des **mesures de police sanitaire strictement nécessaires et proportionnées** afin d'assurer la continuité des prises en charge en :

- publiant sur son site internet les informations relatives aux interruptions ou cessations d'approvisionnement ;
- émettant des recommandations à destination des professionnels et des patients ;
- soumettant à des conditions particulières, restreignant ou suspendant l'exploitation, l'exportation, la distribution en gros, le conditionnement, la mise sur le marché, la détention, la publicité, la mise en service, la prescription, la délivrance ou l'utilisation du dispositif.

La commission a soutenu sans réserve ces dispositions, rapprochant les prérogatives de l'ANSM en matière de dispositifs médicaux de celles dont dispose l'agence pour lutter contre les pénuries de médicaments.

Réunie le mardi 4 mars 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales propose d'adopter, avec des modifications rédactionnelles et de coordination, les articles 40 et 41.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Khalifé Khalifé
Sénateur (App. LR) de Moselle
Rapporteur

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-352.html>



...l'avis sur le projet de loi portant diverses dispositions

D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE, FINANCIÈRE, ENVIRONNEMENTALE, ÉNERGÉTIQUE, DE TRANSPORT, DE SANTÉ ET DE CIRCULATION DES PERSONNES

Première lecture

La commission des finances a examiné le **4 mars 2025** le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur le projet de loi n° 352 (2024-2025) **portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes**, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 février 2025. Le texte a été **envoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**.

Le **chapitre 1^{er} du titre I^{er}** du projet de loi comporte des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne **en matière bancaire, monétaire et financière**. Par suite, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a **délégué à la commission des finances l'examen des articles 1 à 8 et 10 à 12 du projet de loi**.

La **commission des finances** a adopté **30 amendements du rapporteur** dont :

- **deux amendements** à l'article 1^{er} pour **compléter la transposition** en droit national des dispositions de la directive 2011/61/UE relative aux gestionnaires de fonds alternatifs ;
- **quatre amendements de simplification** prévoyant en premier lieu, à l'article 1^{er}, de revenir à la rédaction proposée par le Haut Comité juridique de la place financière de Paris (HCJP) en matière de règle de conflit de lois applicable aux titres numériques et en second lieu, à l'article 7 et en créant un article additionnel après l'article 12 (devenu l'article 12 *bis*), de revenir sur la création d'une nouvelle condition pour recevoir des aides du plan France 2030, de dépenaliser certaines sanctions relatives à l'application de la directive CSRD et de rationaliser les modalités de consultation du comité social et économique (CSE) ;
- **un amendement de suppression d'une habilitation à légiférer par ordonnance et deux autres** tendant à réduire la durée de l'habilitation initialement prévue par cohérence avec le calendrier d'examen du projet de loi ;
- **vingt-et-un amendements de précision**, dont cinq ayant pour objet de supprimer des dispositions d'entrée en vigueur différée devenues sans objet au regard du calendrier d'examen du projet de loi.

Parallèlement, le rapporteur a rendu un **avis favorable sur deux amendements** dont l'un identique à un amendement du rapporteur et l'autre **diffère l'entrée en vigueur** des obligations de la **directive CSRD** pour certaines **petites et moyennes entreprises (PME)**.

1. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE A LARGEMENT ÉVOLUÉ LORS DE LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE DU PARLEMENT EUROPÉEN ENTRE 2019 ET 2024

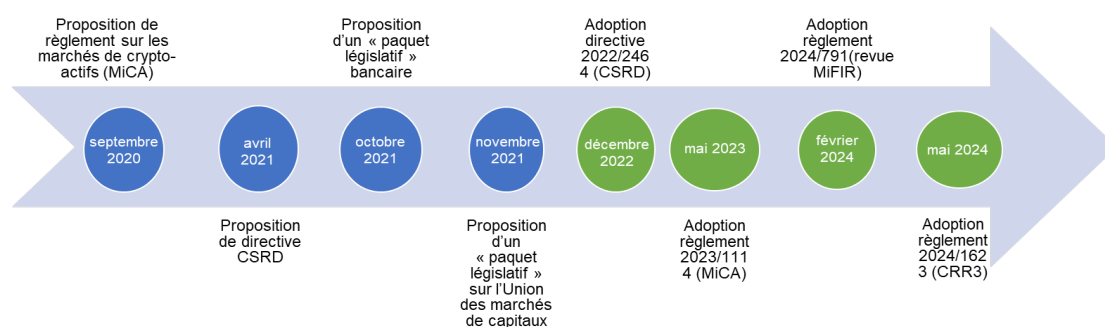
A. LE CADRE EUROPÉEN APPLICABLE EN MATIÈRE DE DROIT BANCAIRE, MONÉTAIRE ET FINANCIER A ÉTÉ MODIFIÉ PAR PLUSIEURS TEXTES TRANSVERSAUX ET SECTORIELS ADOPTÉS RÉCEMMENT

Le projet de loi portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE)** est le premier de cette nature examiné par la commission des finances depuis la loi du 9 mars 2023¹, le dernier texte législatif d'adaptation au droit de l'Union ayant été renvoyé à une commission spéciale.

Il permet d'assurer la **transposition de plusieurs actes législatifs adoptés en matière économique et financière** durant la **neuvième législature du Parlement européen** entre 2019 et 2024.

Le projet de loi permet, à ce titre, de transposer dans le droit national plusieurs évolutions du cadre européen en matière de droit bancaire, économique et financier, dont notamment **quatre initiatives** prises par la Commission européenne pendant la neuvième législature.

Principaux actes législatifs transposés par le projet de loi en matière économique et financière



Source : commission des finances du Sénat

En **premier lieu**, le règlement 2023/1114 ou « règlement MiCA² », proposé par la Commission européenne en septembre 2020, a permis de fixer cadre uniforme applicable à l'échelle européenne pour les émetteurs de crypto-actifs et les prestataires de services sur crypto-actifs.

En **deuxième lieu**, la directive 2022/2464 ou « directive CSRD³ », proposé par la Commission européenne en avril 2021, a permis de fixer un cadre commun à l'échelle européenne sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

En **troisième lieu**, plusieurs actes législatifs ont été adoptés dans le cadre du « **paquet législatif** » en matière bancaire proposé par la Commission européenne en octobre 2021 et ont pour objet de consolider la résilience du secteur bancaire européen en mettant en œuvre le « cadre de Bâle III finalisé », lequel a été négocié à l'échelle internationale.

¹ Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

² Markets in Crypto-Assets.

³ Corporate Sustainability Reporting Directive.

Enfin en **quatrième lieu**, plusieurs actes législatifs ont été adoptés dans le cadre du « **paquet législatif** » sur l'Union des marchés de capitaux de novembre 2021 et ont pour objet de renforcer l'intégration transfrontalière des marchés de capitaux et de soutenir la relance économique après la crise économique et sanitaire.

B. LES ACTES LÉGISLATIFS ADOPTÉS PENDANT LA NEUVIÈME LÉGISLATURE DU PARLEMENT EUROPÉEN (2019-2024) PERMETTRONT EN PARTICULIER DE RENFORCER L'INTÉGRATION FINANCIÈRE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Les différents actes législatifs adoptés par l'Union européenne en matière de droit bancaire et financier lors de la neuvième législature (2019-2024) ont pour objectif commun de **renforcer l'efficacité du marché intérieur** et l'intégration financière entre les États membres en **facilitant le financement de l'économie** et en maintenant un niveau de protection élevé pour les épargnants.

Les adaptations prévues par le projet de loi permettent notamment la mise en place de **trois dispositifs concrets** qui mettent en application le droit de l'Union européenne.

En **premier lieu**, depuis l'arrêt *WM c/ Luxembourg Business Register* de novembre 2022¹, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé les dispositions de la « 5^e directive anti-blanchiment » qui prévoyait l'accessibilité du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) au grand public. Conformément aux dispositions de la « 6^e directive anti-blanchiment », l'**article 4** du projet de loi **fixe un régime de présomption d'intérêt légitime** à accéder aux données du RBE pour certaines catégories de personnes, afin de garantir l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT).

En **deuxième lieu**, depuis le 9 janvier 2025 et en application du règlement du 13 mars 2024 sur les virements instantanés en euros, les **virements bancaires instantanés en euros sont devenus obligatoirement gratuits au sein de l'espace unique de paiement en euros (SEPA²)**. L'**article 2** du projet de loi prévoit de transposer dans le droit national le régime de contrôle du respect par les prestataires de cette nouvelle obligation. L'obligation pour les prestataires de ne pas pratiquer des frais discriminatoires pour les virements instantanés par rapport aux virements différés prévue par le règlement 2024/886 a pour objectif de **généraliser le recours à ce moyen de paiement**, qui représente 13 % des virements en euros dans l'Union européenne en 2022.

Un montant total de



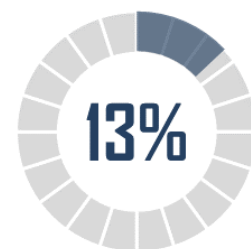
de virements instantanés en France en 2023

Une croissance annuelle de



en valeur des virements instantanés en 2023

Une proportion de



des virements en euros dans l'Union européenne qui sont instantanés en 2022

Enfin en **troisième lieu**, le règlement 2023/2859 ou « règlement ESAP³ » prévoit la création, en plusieurs étapes progressives, d'un point d'accès unique européen pour les informations financières et extra-financières publiées par les entreprises européennes. La première phase, dont la mise en œuvre est prévue en juillet 2026, concerne les sociétés cotées. L'**article 1^{er}** du projet de loi prévoit notamment d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **adapter le droit français à ce projet qui a nécessité la modification de plus de trente actes législatifs de l'Union européenne**.

¹ CJUE, Gr. ch., C-37/20, 22 novembre 2022, *WM c/ Luxembourg Business Registers*.

² Single Euro Payments Area.

³ European Single Access Point.

2. LE PROJET DE LOI CONSTITUE UN INSTRUMENT NÉCESSAIRE POUR ASSURER LA CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AU DROIT DE L'UNION ET À SES ÉVOLUTIONS RÉCENTES EN MATIÈRE DE DROIT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

A. LE PROJET DE LOI PROPOSE À LA FOIS D'ADAPTER LE DROIT NATIONAL À L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'UNION, DE COMPLÉTER LA TRANSPOSITION DE CERTAINES DISPOSITIONS ET D'HABILITER LE GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE POUR TRANSPOSER CERTAINS ACTES EUROPÉENS

Le projet de loi contient **trois catégories de dispositions** pour adapter le droit français au droit de l'Union :

- **celles** qui **adaptent** le droit national à des règles de droit de l'Union européenne qui sont fixées par des règlements et qui sont d'application directe, notamment des dispositions **des articles 1^{er} et 2** ;
- **celles** qui **complètent** ou corrigent des textes de transposition adoptées antérieurement, notamment **des dispositions des articles 4 à 8 et 10 à 12** ;
- **celles** des articles 1^{er} et 2 qui **habilitent** le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **transposer**, dans un délai compatible avec les dates limites fixées par ces textes, **trois directives** relatives respectivement à l'établissement d'un point d'accès unique européen (ESAP), au crédit à la consommation et aux contrats de services financiers conclus à distance.

B. LA COMMISSION A ADOPTÉ 30 AMENDEMENTS AYANT PRINCIPALEMENT POUR OBJET DE COMPLÉTER LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET DE LES ADAPTER À L'ÉVOLUTION DU CALENDRIER D'EXAMEN DU TEXTE

La commission a adopté **30 amendements du rapporteur** ayant pour objet de compléter et de simplifier les dispositions du texte initial, dont **21 amendements de précision** des dispositions du projet de loi.

En **premier lieu**, la commission a adopté **deux amendements du rapporteur pour compléter** l'article 1^{er} par des dispositions transposant les règles européennes en matière de **gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs**.

En **deuxième lieu**, la commission a adopté **quatre amendements du rapporteur pour simplifier** le texte transmis par l'Assemblée nationale en matière de règle de conflit de lois applicable aux titres numériques (article 1^{er}) et en matière de mise en œuvre de la directive CSRD (articles 7 et 12 *bis*).

En **troisième lieu**, la commission a adopté **deux amendements du rapporteur de restriction des habilitations** à légiférer par ordonnance octroyée au Gouvernement dont une (article 2) supprimant l'habilitation et deux (article 1^{er} et article 2) réduisant le délai d'habilitation par cohérence avec le calendrier d'examen du projet de loi.

En **quatrième lieu**, la commission a rendu **un avis favorable sur un amendement** de M. Michallet et plusieurs de ses collègues, ayant pour objet de **reporter l'entrée en vigueur des obligations de la directive CSRD** pour certaines petites et moyennes entreprises (devenu l'article 7A).

La **commission des finances** a **proposé** à la commission saisie au fond **d'adopter les articles ainsi modifiés, en ce compris les deux articles additionnels créés par amendement.**



Hervé MAUREY
Rapporteur spécial
Sénateur (Union centriste)
de l'Eure

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28



...le projet de loi portant

DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le projet de loi n° 352 (2024-2025) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) a, du fait de sa nature même, un caractère composite. Parmi les 43 articles qu'il contient, **9 ont été délégués au fond à la commission des lois** par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Ils concernent **la commande publique, la procédure de l'action de groupe et certains titres de séjour**.

Le présent projet de loi apporte en son **article 13 une modification au régime du partenariat d'innovation**, contraire au droit de l'Union européenne à raison d'une modification apportée par la loi de finances pour 2024. Ayant constaté son bienfondé juridique, **la commission l'a accepté sans modification**.

L'**action de groupe** repose en droit français sur sept cadres procéduraux, que le projet de loi, dans sa rédaction initiale, avait pour objet de modifier afin d'en assurer la conformité à la directive « actions représentatives » qui s'impose à la France depuis décembre 2022. **L'Assemblée nationale a toutefois écarté la solution d'une transposition stricte au profit de l'adoption d'un régime unifié de l'action de groupe**. Elle a en conséquence substitué sa version de la proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe*, en navette depuis mars 2023, au dispositif de l'article 14 et a supprimé par coordination les articles 15 à 19. **L'article 14 institue donc désormais un régime nouveau, qui soulève de nombreuses difficultés juridiques** déjà identifiées par le Sénat lors de l'examen de cette proposition de loi – et dont l'Assemblée nationale n'a pas tenu compte. **Si la commission a suivi le choix de l'Assemblée nationale de profiter de ce texte pour faire advenir un régime unifié d'action de groupe**, elle n'en a pas moins souhaité **modifier son champ d'application matériel comme personnel** afin de lever les problèmes qu'elle avait déjà soulignés l'année passée.

Les articles 42 et 43 apportent certaines modifications à deux titres de séjour en faveur des travailleurs qualifiés. La commission a **souscrit à celles relatives à la « carte bleue européenne »**, en se saisissant néanmoins **de la marge d'appréciation laissée par le droit de l'Union européenne au législateur**, notamment pour prévenir le dévoiement de ce dispositif. **Elle a accepté sans modification** les dispositions prévoyant des mesures de coordination nécessaires à l'effectivité d'un titre dédié aux **professionnels de la santé**.

En conséquence, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les articles 13, 14, 42 et 43 dans leur rédaction issue de ses travaux, **et de supprimer les articles 15 à 19**.

1. MISE EN CONFORMITÉ DU CHAMP D'APPLICATION DU MARCHÉ DE PARTENARIAT D'INNOVATION

L'article 13 du projet de loi révisé les conditions de recours au partenariat d'innovation afin de les rendre conforme au droit de l'Union européenne. Le partenariat d'innovation, introduit par la directive 2014/24/UE du 26 février 2014, est un marché public visant à inciter les acheteurs publics à **stimuler l'innovation** par leurs achats, en permettant le recours à une **procédure de passation unique** pour les phases de recherche, de développement et d'acquisition de solutions innovantes.

Le champ d'application de ce type de marché est encadré par la directive 2014/25/UE qui limite son recours au cas où l'acheteur ne peut satisfaire son besoin par une solution déjà

existante sur le marché et doit en conséquence se tourner vers l'innovation. L'acceptation européenne de l'innovation, permettant le recours à ce type de marché, est large : sont en effet considérés comme nouveaux les travaux, produits ou services **nouveaux ou sensiblement améliorés**, notamment au regard des procédés de production ou de construction, des méthodes de commercialisation ou des méthodes organisationnelles dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise.

Initialement fidèlement transposée en droit interne à l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, cette définition a néanmoins été élargie par la loi de finances pour 2024, dont l'article 44 a qualifié d'innovants tous les travaux, fournitures, ou services proposés par de « **jeunes entreprises innovantes** ».

L'inclusion automatique des jeunes entreprises innovantes dans le champ d'application de l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, et la possibilité de retenir leur offre indépendamment du respect des critères d'innovation définis par le droit de l'Union européenne, contreviennent **aux principes d'égalité et de non-discrimination** prévus par la Constitution ainsi que par les traités européens, et pourraient dès lors conduire la France à être condamnée pour manquement au regard du droit de l'Union européenne.

En conséquence, **l'article 13 supprime les dispositions introduites par l'article 44 de la loi de finances pour 2024**, afin de rendre les conditions de recours au partenariat d'innovation conformes au cadre posé par les directives. Au regard des risques juridiques induits par la rédaction actuelle de l'article L. 2172-3, **la commission propose en conséquence d'adopter l'article sans modification.**

2. LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « ACTIONS REPRÉSENTATIVES », OCCASION D'UNE REFORME PERFECTIBLE DU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

A. L'ACTION DE GROUPE CONNAÎT UN ÉCLATEMENT ENTRE SEPT RÉGIMES QUI MÉCONNAÎSSENT DEPUIS DÉCEMBRE 2022 PLUSIEURS DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE « ACTIONS REPRÉSENTATIVES »

L'action de groupe n'a été introduite que tardivement en droit français, lors de l'adoption de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 *relative à la consommation*, qui a instauré une procédure spécifique à ce champ du droit. D'autres régimes ont été créés par la suite, d'abord en matière de produits de santé, par la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016, puis dans différents domaines, tels que le droit du travail, l'environnement ou les données personnelles, lors de l'établissement d'un régime de droit commun par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 *de modernisation de la justice du XXI^e siècle*.

Les sept cadres procéduraux de l'action de groupe existants se distinguent par des champs d'application matérielle, des qualités pour agir, des finalités ou des modalités de liquidation des préjudices différents. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale *sur le bilan et les perspectives des actions de groupe* adopté en 2020 imputait le bilan « *décevant* » de cette procédure à cette atomisation des régimes. De fait, **seules 35 actions de groupe ont été intentées en dix ans.**

Or, **le droit français de l'action de groupe méconnaît au surplus plusieurs dispositions de la directive du 25 novembre 2020, dite « actions représentatives »**, qui devaient être transposées avant le 25 décembre 2022. Il s'agit par exemple de la nécessité d'instituer une procédure d'action de groupe transfrontière dont la directive définit les modalités, d'attribuer au juge les moyens nécessaires à la prévention des conflits d'intérêts et de développer les dispositifs d'information des justiciables quant aux actions de groupe en cours et à venir.

Une **proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe** avait été déposée à l'Assemblée nationale en décembre 2022 par Laurence Vichnievsky et Philippe Gosselin pour **remédier tant à la complexité du droit français de l'action de groupe, qu'à son incompatibilité avec la directive « actions représentatives »**.

Cette proposition de loi, qui avait ensuite été **largement amendée en première lecture au Sénat** en février 2024, reste encore en navette n'a toujours pas fait l'objet d'une commission mixte paritaire.

B. PLUTÔT QUE DE PROCÉDER À UNE TRANSPOSITION STRICTE, L'ASSEMBLÉE NATIONALE A RÉINTRODUIT SA VERSION DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTIONS DE GROUPE

Le gouvernement a décidé de procéder à une transposition stricte de la directive, à régimes constants, au lieu de poursuivre la procédure parlementaire de la proposition de loi précitée – et en dépit d'une analyse partagée avec le Sénat au sujet du régime qu'elle vise à introduire. Cette transposition stricte nécessitait la modification des trois codes et deux lois qui contiennent les fondements juridiques actuels des régimes de l'action de groupe.

Les articles 14 à 19 du projet de loi, dans leur rédaction initiale, apportaient donc les modifications exigées par la directive à ces différents cadres procéduraux. L'article 14 modifiait le socle procédural commun, l'article 15, le code de justice administrative, l'article 16, la loi « informatique et libertés », les articles 17 et 18, le code de la consommation et l'article 19, le code de la santé publique.

Or, **l'Assemblée nationale a intégré à l'article 14**, par amendement de son rapporteur pour avis, Philippe Gosselin, **la version de la proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe qu'elle avait adoptée en première lecture**, en la substituant aux dispositions de transposition stricte du gouvernement et sans prendre en considération l'essentiel des difficultés juridiques identifiées par le Sénat. En conséquence, **elle a supprimé les articles 15 à 19 par coordination.**

Cette reprise sans modification majeure de la mouture de la proposition de loi adoptée en mars 2023 par l'Assemblée nationale a pour effet que l'article 14 prévoit désormais un **champ d'application universel** de l'action de groupe et des modalités d'octroi de **l'intérêt à agir excessivement ouvertes**. En outre, il comporte deux dispositifs que le Sénat avait supprimés : **la sanction civile** en cas de faute dolosive ayant entraîné des dommages sériels et **l'attestation sur l'honneur**, que devraient produire les demandeurs lors de l'introduction d'une action de groupe.

Au-delà, **l'Assemblée nationale a écarté les différents apports du Sénat**, qu'il s'agisse de l'extension de la procédure de mise en demeure préalable, de dispositions spécifiques à la prévention des conflits d'intérêts, de la procédure d'action de groupe simplifiée ou des conditions d'entrée en vigueur du texte.

Le régime de l'action de groupe adopté par l'Assemblée nationale a toutefois fait l'objet de **certaines modifications rédactionnelles et de transposition** de la directive « actions représentatives ». Il a ainsi été prévu, conformément à ce qu'exige la directive, que le juge puisse rejeter une action manifestement infondée dès l'introduction de l'instance.

De la même manière, les définitions des actions de groupe en cessation du manquement et en réparation des préjudices ont été modifiées pour **assurer la bonne transposition de la directive.**

C. LE RÉGIME JURIDIQUE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE SOULÈVE PLUSIEURS DIFFICULTÉS JURIDIQUES AUXQUELLES LA COMMISSION A REMÉDIÉ

Si la commission n'a pas souhaité revenir à la version initiale des articles 14 à 19, compte tenu des travaux parlementaires consacrés au régime juridique des actions de groupe, **elle a toutefois regretté que l'Assemblée nationale n'ait pas remédié aux difficultés juridiques identifiées par le Sénat** lors de l'examen de la proposition de loi précitée.

L'universalisation du champ matériel de l'action de groupe connaît en effet deux limites principales, qui tiennent à l'élargissement des acteurs économiques soumis au **risque réputationnel significatif** qu'entraîne l'engagement d'une action de groupe et à l'instrumentalisation vraisemblable de cette procédure, qui **détournerait les justiciables, à leur détriment, des voies de droit commun.** La commission a donc maintenu le champ

actuel de l'action de groupe en matière de droit du travail et de la santé. **Les modalités d'octroi de la qualité pour agir ont également été restreintes** pour garantir la crédibilité, la fiabilité et la probité des personnes morales susceptibles d'intenter une action de groupe.

La commission a par ailleurs **restauré les dispositifs** qu'elle juge utiles à l'amélioration du régime de l'action de groupe, que sont la procédure de **mise en demeure préalable** ou la procédure d'**action de groupe simplifiée**.

Certaines dispositions ont toutefois été écartées par la commission. Il s'agit notamment de **la sanction civile**, qui ne paraît conforme ni au principe de proportionnalité des peines, ni au principe de légalité des délits et des peines, ni encore à la logique compensatrice du droit de la responsabilité civile.

L'attestation sur l'honneur a également été supprimée, car elle risque de générer un contentieux dilatoire et constitue une surtransposition, voire une violation de la directive.

Le caractère en principe exécutoire à titre provisoire du jugement sur la responsabilité a été remplacé par un mécanisme de consignation des sommes dues par le défendeur, pour éviter une complexification de la procédure préjudiciaire à l'intérêt des parties.

Enfin, **la commission a œuvré à l'identification d'un consensus avec l'Assemblée nationale.** Plusieurs modifications apportées au texte par l'Assemblée ont ainsi été entérinées. La commission a par exemple repris la mise à la disposition du public de la liste des associations agréées, la possibilité laissée au juge de rejeter dès l'introduction de l'instance une action manifestement infondée et les modifications apportées aux définitions des actions de groupe en cessation du manquement et en réparation des préjudices – qui toutes permettent d'assurer la bonne transposition de la directive.

La commission a enfin conservé la version du registre public des actions de groupe issue des travaux de l'Assemblée nationale, en précisant toutefois qu'il serait élaboré dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, compte tenu des inquiétudes exprimées à ce sujet par la direction des affaires civiles et du sceau.

La commission propose en conséquence d'adopter l'article 14 ainsi modifié et d'entériner la suppression des articles 15 à 19.

3. TITRES DE SÉJOUR EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS QUALIFIÉS : DES DISPOSITIFS À PROMOUVOIR ET À ENCADRER

A. CARTE DE SÉJOUR PLURIANNUELLE « TALENT – CARTE BLEUE EUROPÉENNE » : UNE TRANSPOSITION LAISSANT PEU DE MARGE, UN ÉQUILIBRE À ASSURER

L'article 42 apporte les modifications rendues nécessaires par la directive (UE) 2021/1883 du 20 octobre 2021 aux dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatives à la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent – carte bleue européenne » et aux titres qui lui sont liés.

Par une communication du 25 janvier 2024, **la Commission européenne a mis en demeure la France pour défaut de transposition**, la directive devant être transposée, en vertu de son article 31, au plus tard le 18 novembre 2023.

La directive procède à une **refonte du régime de la carte bleue européenne**, dispositif à destination des travailleurs hautement qualifiés qui avait été institué par la directive 2009/50/CE du 25 mai 2009.

Partant du constat d'un recours encore limité à ce dispositif, **la directive tend à assouplir les conditions de sa délivrance et de la mobilité de ses titulaires dans l'Union européenne**, ainsi que les conditions d'accès à la carte de résident de longue durée et aux titres de séjour prévus pour les membres de la famille des titulaires d'une carte bleue européenne.

Les dispositions de la directive étant pour la plupart très précises, elles ne laissent qu'une marge de manœuvre très limitée au législateur. La commission a néanmoins souhaité se saisir de cette marge pour prévenir toute dénaturation de ce dispositif.

Considérant qu'un seuil de rémunération trop faible risquerait de détourner le dispositif de sa vocation, à savoir l'accueil des travailleurs hautement qualifiés, elle a adopté un amendement prévoyant que le **seuil salarial**, fixé par décret en Conseil d'État, **ne peut être inférieur à 1,5 fois le salaire annuel brut moyen.**

Afin de lutter contre les éventuels abus, elle a adopté un amendement transposant une clause optionnelle de la directive, qui permet de **retirer le titre de séjour en cas de manquement de l'employeur à ses obligations légales**, notamment en matière fiscale ou sociale.

Elle a également adopté un amendement précisant que, conformément à l'article 18 de la directive (UE) 2021/1883, la condition de résidence exigée pour la délivrance de la carte de résident « longue durée UE » – cinq années dans un État membre de l'UE, dont les deux dernières en France – s'entend d'une résidence ininterrompue.

B. DONNER SON PLEIN EFFET À LA CARTE DE SÉJOUR PLURIANNUELLE « TALENT – PROFESSION MÉDICALE ET DE LA PHARMACIE »

L'article 43, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit des **mesures de coordination relatives à la carte de séjour pluriannuelle « talent – profession médicale et de la pharmacie »**. Créé par l'article 31 de la loi du 26 janvier 2024, ce titre de séjour a pour objet de renforcer l'attractivité de la France à l'égard des médecins, sage-femmes, chirurgiens-dentistes et pharmaciens, notamment en favorisant l'installation des membres de leur famille.

Or, faute des dispositions de coordination nécessaires dans le CESEDA, les titulaires ce titre ne peuvent, en l'état du droit, bénéficier de certaines mesures prévues pour les titres de séjour du dispositif « Talent », à l'instar de la délivrance en première admission au séjour (art. L. 421-7) ou de l'accès des membres de la famille à la carte de séjour pluriannuelle « talent (famille) » (art. L. 421-22).

Compte tenu de la nécessité de procéder aux coordinations nécessaires, et de donner ainsi son plein effet à la volonté du législateur, **la commission propose d'adopter l'article 43 sans modification.**

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter les articles 13, 14, 42 et 43 dans leur rédaction issue de ses travaux et de supprimer les articles 15 à 19.

Le texte sera examiné en séance publique le lundi 10 mars 2025.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe*, par Christophe-André Frassa, sénateur, adopté le 24 janvier 2024 ;
- Étude d'impact du projet de loi, 30 octobre 2024, NOR : ECOM2415026L/Bleue-1 ;
- Avis du Conseil d'État, n° 406517, sur une proposition de loi *relative au régime juridique des actions de groupe*, séance du 9 février 2023.



**Muriel
Jourda**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



**Christophe-André
Frassa**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français
établis hors de
France (série 2)

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)