



... 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 5 mars 2025, suivant les orientations du rapporteur **Damien Michallet**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté 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**, adopté par l'Assemblée nationale le 17 février dernier.

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**.

La commission a adopté **34 amendements**, 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, 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 2023<sup>1</sup>. 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 »**<sup>2</sup>.

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.

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

<sup>2</sup> 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<sup>1</sup>** 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.

## 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.



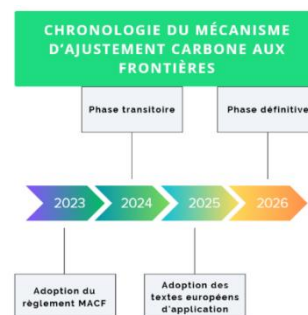
L'article 38 propose d'adapter le code de l'environnement à l'évolution de la réglementation européenne relative aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone et aux gaz à effet de serre fluorés. Il **met à jour le régime de sanctions** applicables en cas de violation de leurs dispositions. Le plafond 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.

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

## 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)<sup>1</sup> 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](#)<sup>2</sup>.

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<sup>er</sup> 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** 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 finances<sup>3</sup>. 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](#)).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

### 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 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](#)).

#### 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

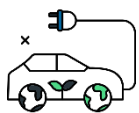


relatives aux **aires de stationnement pour les poids lourds**, dans un **format numérique** répondant aux standards européens. Ces obligations concernent un **large périmètre d'acteurs de l'écosystème de la route**, à commencer par les **collectivités territoriales gestionnaires de voirie**.

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 LOM<sup>1</sup>, 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.

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

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](#)).

## 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 :

