

N° 300

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) portant observations
sur le projet de loi n° 118 (2025-2026) portant diverses dispositions
d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) en matière
économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de
transport, de santé, d'agriculture et de pêche,*

Par M. Jean-François RAPIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Ronan Le Gleut, Mme Gisèle Jourda, MM. Didier Marie, Claude Kern, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Teva Rohfritsch, Mme Cathy Apourceau-Poly, MM. Cyril Pellevat, Louis Vogel, Mme Mathilde Ollivier, M. Ahmed Laouedj, *vice-présidents* ; Mme Marta de Cidrac, M. Daniel Gremillet, Mmes Florence Blatrix Contat, Amel Gacquerre, *secrétaires* ; MM. Georges Patient, Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Bruno Belin, François Bonneau, Mmes Valérie Boyer, Sophie Briante Guillemont, M. Pierre Cuypers, Mmes Karine Daniel, Brigitte Devésa, MM. Jacques Fernique, Christophe-André Frassa, Mmes Pascale Gruny, Nadège Havet, MM. Olivier Henno, Bernard Jomier, Mme Christine Lavarde, M. Dominique de Legge, Mme Audrey Linkenheld, MM. Vincent Louault, Louis-Jean de Nicolaÿ, Mmes Elsa Schalck, Silvana Silvani, M. Michaël Weber.

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL.....	9
PARTIE I - OBSERVATIONS GÉNÉRALES	13
I. CE PROJET DE LOI REFLÈTE LA DYNAMIQUE NORMATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE	13
II. CE PROJET DE LOI N'ÉPUISE PAS LES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	15
III. CE PROJET DE LOI MET EN ÉVIDENCE DES FAILLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	17
PARTIE II - OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI.....	21
TITRE I- DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SERVICES FINANCIERS ET MARCHÉS DE CAPITAUX.....	21
I. ARTICLE 1 - CORRECTION DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUR LES CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS À USAGE RÉSIDENTIEL (« DIRECTIVE SUR LE CRÉDIT IMMOBILIER »).....	21
II. ARTICLE 2 - PLACE DES TITRES SUBORDONNÉS NON-ÉLIGIBLES À LA CONSTITUTION DE FONDS PROPRES DANS LA HIÉRARCHIE DES CRÉANCIERS EN LIQUIDATION.....	24
III. ARTICLE 3 - CORRECTION DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2021/2167 RELATIVE AUX GESTIONNAIRES DE CRÉDITS ET ACHETEURS DE CRÉDITS.....	26
IV. ARTICLE 4 - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU RÈGLEMENT 2024/790 MODIFIANT LA DIRECTIVE 2014/65/UE CONCERNANT LES MARCHÉS D'INSTRUMENTS FINANCIERS.....	29
V. ARTICLE 5 - HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LES GESTIONNAIRES DE FONDS D'INVESTISSEMENT ALTERNATIFS ET À ADAPTER LE DROIT NATIONAL DES VÉHICULES DE TITRISATION AU CADRE POSÉ PAR LE RÈGLEMENT TITRISATION.....	32
VI. ARTICLE 6 - HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE EN VUE D'ASSURER LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL VISANT À FACILITER L'ACCÈS AUX MARCHÉS COTÉS.....	34
VII. ARTICLE 7 - CORRECTION DES DISPOSITIONS DE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2019/878/UE DITE « CRD5 »	38

VIII. ARTICLE 8 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2024/2994 MODIFIANT LES DIRECTIVES 2009/65/CE, 2013/36/UE ET (UE) 2019/2034 EN CE QUI CONCERNE LE TRAITEMENT DU RISQUE DE CONCENTRATION DÉCOULANT D'EXPOSITIONS SUR DES CONTREPARTIES CENTRALES ET DU RISQUE DE CONTREPARTIE DES TRANSACTIONS SUR INSTRUMENTS DÉRIVÉS FAISANT L'OBJET D'UNE COMPENSATION CENTRALE.....	40
IX. ARTICLE 9- MODALITÉS D'OMISSION DES INFORMATIONS COMMERCIALEMENT SENSIBLES DANS LES INFORMATIONS DE DURABILITÉ PUBLIÉES EN APPLICATION DE LA CSRD.....	43
TITRE II - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME.....	47
I. ARTICLES 10 ET 11 - PRÉVENTION DE L'UTILISATION DU SYSTÈME FINANCIER AUX FINS DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX OU DE FINANCEMENT DU TERRORISME ET ARTICLE 11 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « AMLD6 » CONCERNANT LA TRANSPARENCE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS	47
TITRE III - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MARCHÉ INTÉRIEUR, DE CONSOMMATION ET DE CONCURRENCE	57
I. ARTICLE 12 - RÈGLEMENT (UE) 2024/1028 RELATIF À LA COLLECTE ET AU PARTAGE DES DONNÉES RELATIVES AUX SERVICES DE LOCATION DE LOGEMENTS À COURT TERME.....	57
II. ARTICLES 13, 14 ET 15 - MESURES NATIONALES D'ADAPTATION DU CADRE EUROPÉEN DE MESURES RELATIVES À UNE SITUATION D'URGENCE DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR ET À LA RÉSILIENCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR.....	65
III. ARTICLE 16 - PLATEFORME NATIONALE DES AIDES D'ÉTAT VALANT REGISTRE NATIONAL DES AIDES DE MINIMIS.....	69
IV. ARTICLE 17 - MESURES D'ADAPTATION AU RÈGLEMENT (UE) 2024/3018 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 27 NOVEMBRE 2024 RELATIF AUX STATISTIQUES EUROPÉENNES	72
V. ARTICLE 18 - MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA DIRECTIVE 2019/2161 RELATIVE À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	75
VI. ARTICLE 19 - SÉCURITÉ GÉNÉRALE DES PRODUITS	82
VII. ARTICLES 20 ET 21 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2024/825 EN FAVEUR DE LA TRANSITION VERTE.....	85
VIII. ARTICLE 22 - ACHÈVEMENT DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2019/633 RELATIVE AUX PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES DANS LES RELATIONS INTERENTREPRISES AU SEIN DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT AGRICOLE ET ALIMENTAIRE	91

IX. ARTICLE 23 - PROTECTION DES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES POUR LES PRODUITS ARTISANAUX ET INDUSTRIELS	96
TITRE IV - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE CYBERSÉCURITÉ, DE SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE NUMÉRIQUE.....	
I. ARTICLE 24 - RÈGLEMENT (UE) 2024/1689 SUR L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE	101
II. ARTICLE 25 - DÉSIGNATION DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE CHARGÉE DE VEILLER À L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (UE) 2023/2854 ET POUVOIRS D'ENQUÊTE ET DE SANCTION.....	106
III. ARTICLES 26, 27 - MODIFICATIONS SÉMANTIQUES DU CODE DU COMMERCE EN COHÉRENCE AVEC LE <i>DATA ACT</i> ARTICLE 29 - <i>MODIFICATION DE LA LOI N° 2024-449 DU 21 MAI 2024 VISANT À SÉCURISER ET À RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE</i>	108
IV. ARTICLE 28 - MODIFICATIONS SÉMANTIQUES DU CODE DU COMMERCE EN COHÉRENCE AVEC LE <i>DATA ACT</i>	110
V. ARTICLE 30 - EXTENSION ET APPLICATION OUTRE-MER DU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES DONNÉES.....	110
VI. ARTICLE 31 - MISE EN CONFORMITÉ DE DISPOSITIONS DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES AVEC LE RÈGLEMENT (UE) 2024/1309 DU 29 AVRIL 2024 RELATIF À DES MESURES VISANT À RÉDUIRE LE COÛT DU DÉPLOIEMENT DE RÉSEAUX GIGABIT DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	112
VII. ARTICLE 32 - DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES D'ADAPTATION AU RÈGLEMENT (UE) 2024/2847 RELATIF À LA CYBER-RÉSILIENCE.....	121
VIII. ARTICLE 33 - ADAPTATION DU DROIT FRANÇAIS POUR PERMETTRE UN RECOURS ACCRU À LA BIOMÉTRIE DANS L'UTILISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE JUSTICE-AFFAIRES INTÉRIEURES	128
IX. ARTICLE 34 - ADAPTATION DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE AUX CONDITIONS D'UTILISATION DE LA VISIOCONFÉRENCE ET DE TOUTE AUTRE TECHNOLOGIE DE COMMUNICATION À DISTANCE EN MATIÈRE PÉNALE PRÉVUES PAR LE RÈGLEMENT (UE) 2023/2844 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 13 DÉCEMBRE 2023	136
X. ARTICLE 35 - ADAPTATION EN DROIT FRANÇAIS DES NOUVELLES RÈGLES EUROPÉENNES RELATIVES AU CIBLAGE ET À LA TRANSPARENCE DE LA PUBLICITÉ POLITIQUE	142

TITRE V - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE	155
I. ARTICLES 36 ET 37 - ADAPTATION ET TRANSPOSITION DES MESURES VISANT À L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DE L'UNION	155
II. ARTICLE 38 - MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (UE) 2024/1789 SUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS DU GAZ RENOUVELABLE, DU GAZ NATUREL ET DE L'HYDROGÈNE ET TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2024 /1788 CONCERNANT DES RÈGLES COMMUNES POUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS DU GAZ RENOUVELABLE, DU GAZ NATUREL ET DE L'HYDROGÈNE	160
III. ARTICLES 39, 40, 41 ET 42 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2023/2413 RELATIVE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES	165
IV. ARTICLE 43 - RÈGLEMENT POUR UNE INDUSTRIE À ZÉRO ÉMISSION NETTE	178
V. ARTICLE 44 - CADRE DE SANCTIONS APPLICABLES AUX VIOLATIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2024/1787 CONCERNANT LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE MÉTHANE DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE	181
VI. ARTICLE 45 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2024/1275 RELATIVE À LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS	183
TITRE VI - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'INDUSTRIE, D'ENVIRONNEMENT ET D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE	189
I. ARTICLE 46 - ÉVALUATION, PRÉVENTION ET RÉDUCTION DU BRUIT DANS L'ENVIRONNEMENT - AJOUT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	189
II. ARTICLE 47 - MISE EN COHÉRENCE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT AVEC LA DIRECTIVE 2008/98/CE RELATIVE AUX DÉCHETS ET LA DIRECTIVE 2019/904 RELATIVE À LA RÉDUCTION DE L'INCIDENCE DE CERTAINS PRODUITS EN PLASTIQUE SUR L'ENVIRONNEMENT	191
III. ARTICLE 48 - DISPOSITIONS RELATIVES AUX EMBALLAGES ET AUX DÉCHETS D'EMBALLAGES ET AUX FILIÈRES DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR DES EMBALLAGES MÉNAGERS ET PROFESSIONNELS	194
IV. ARTICLE 49 - DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS	197
V. ARTICLE 50 - ADAPTATION DU DROIT FRANÇAIS AU RÈGLEMENT 2024/1781 SUR L'ÉCOCONCEPTION POUR DES PRODUITS DURABLES	201
VI. ARTICLES 51 ET 52 - DIRECTIVE RELATIVE AUX ÉMISSIONS INDUSTRIELLES ET AUX ÉMISSIONS DE L'ÉLEVAGE ET NOUVEAU CADRE D'UNE POLICE ENVIRONNEMENTALE DES ÉLEVAGES	204

VII. ARTICLE 53 - STRATÉGIE POUR LE MILIEU MARIN	207
--	-----

TITRE VII - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORT ET D'INFRASTRUCTURES	209
---	-----

I. ARTICLE 54 - DÉPLOIEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE POUR CARBURANTS ALTERNATIFS.....	209
---	-----

II. ARTICLE 55 - VÉRIFICATION DES ANTÉCÉDENTS ET HABILITATION DE PERSONNELS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE	211
---	-----

III. ARTICLE 56 - COMPÉTENCES DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE	212
---	-----

IV. ARTICLE 57 - CIEL UNIQUE EUROPÉEN.....	213
--	-----

V. ARTICLE 58 - MESURES RELATIVES À LA MODULATION EN FONCTION DE LA CLASSE DES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE	214
--	-----

VI. ARTICLES 59 À 62 - MISE EN PLACE ET OBLIGATIONS RELATIVES AU GUICHET UNIQUE MARITIME ET PORTUAIRE.....	218
--	-----

TITRE VIII: DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SANTÉ, DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL ET DE PRODUITS TECHNIQUES.....	223
---	-----

I. ARTICLE 63: ADAPTATION DU CADRE EUROPÉEN APPLICABLE À LA CONCEPTION ET À LA MISE SUR LE MARCHÉ DES ÉQUIPEMENTS DE TRAVAIL ET DES ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE.....	223
---	-----

II. ARTICLE 64 : MISE EN CONFORMITÉ DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA PROFESSION DE RESPONSABLE D'ÉTABLISSEMENT ACCUEILLANT DES ANIMAUX AVEC LA DIRECTIVE DE 2005 SUR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES	229
---	-----

III. ARTICLE 65: OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ D'OBTENIR UN CERTIFICAT D'APTITUDE AUPRÈS D'UN MÉDECIN HABILITÉ AUTRE QUE CELUI DU SERVICE DE SANTÉ DES GENS DE MER.....	237
---	-----

IV. ARTICLE 66 : ACQUISITION DE CONGÉS PAYÉS PAR LES GENS DE MER ...	242
--	-----

V. ARTICLE 67 : EXTENSION DE L'EXTRATERRITORIALITÉ DES SANCTIONS AUX RÈGLES RELATIVES AUX TACHYGRAPHES ET RÉINTRODUCTION DE LA POSSIBILITÉ D'IMMOBILISATION DE VÉHICULES DE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES LORS D'INFRACTIONS AUX RÈGLES RELATIVES AUX TRANSPORTS DE CABOTAGE	246
--	-----

TITRE IX - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE, D'ALIMENTATION ET DE PÊCHE.....	251
I. ARTICLE 68 - MESURES D'ADAPTATION DU CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME AU RÈGLEMENT (UE) 2024/1143 CONCERNANT LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES RELATIVES AU VIN, AUX BOISSONS SPIRITUEUSES ET AUX PRODUITS AGRICOLES, AINSI QUE LES SPÉCIALITÉS TRADITIONNELLES GARANTIES ET LES MENTIONS DE QUALITÉ FACULTATIVES POUR LES PRODUITS AGRICOLES.....	251
II. ARTICLE 69 - MODIFICATION DU CODE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE POUR METTRE EN COHÉRENCE LA DURÉE DES CERTIFICATS NATIONAUX D'OBTENTION VÉGÉTALE.....	255
III. ARTICLE 70 - CONTRÔLE DES PÊCHES	256
EXAMEN EN COMMISSION.....	271
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	289
ANNEXES	291
I. LISTE DES TEXTES EUROPÉENS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉS ET NÉCESSITANT UNE MESURE LÉGISLATIVE DE TRANSPOSITION OU D'ADAPTATION QUI NE SONT PAS PRIS EN COMPTE PAR LE PROJET DE LOI.....	291
II. LISTE DES PROCÉDURES D'INFRACTION ACTIVES À L'ENCONTRE DE LA FRANCE.....	295

L'ESSENTIEL

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

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

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

A. UN PROJET DE LOI QUI REFLÈTE L'INTENSE ACTIVITÉ NORMATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE ET LE RECOURS ACCRU AUX RÈGLEMENTS

1. Le reflet d'une activité normative intense

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

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

Source : Secrétariat général des affaires européennes

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

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

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

B. UN PROJET DE LOI QUI N'ÉPUISE PAS LES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION

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

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

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

Source : Secrétariat général des affaires européennes

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

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

2. Une réponse partielle aux procédures précontentieuses ou contentieuses

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

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

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

Source : Secrétariat général des affaires européennes

C. UN PROJET DE LOI QUI MET EN ÉVIDENCE DES FAILLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE I – OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. CE PROJET DE LOI REFLÈTE LA DYNAMIQUE NORMATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LE REFLET D'UNE ACTIVITÉ NORMATIVE INTENSE

Le volume de ce projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche – 70 articles transposant des directives ou adaptant le droit national à des règlements ayant des objets très disparates –, s'il tient en partie à des circonstances politiques nationales ayant conduit à des ajustements de calendrier, reflète avant tout l'intense activité normative de l'Union européenne.

Selon les données transmises par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), **266 actes législatifs sont aujourd'hui en cours de négociation** au niveau de l'Union européenne, dont 196 en procédure législative ordinaire impliquant une codécision du Conseil et du Parlement européen.

Cette intense activité de production de normes à l'échelon de l'Union européenne a mécaniquement un impact sur le droit national, soit par le biais de transpositions de directives, soit du fait de la nécessité d'adapter le droit national aux règlements, désormais de plus en plus fréquents.

B. UN RECOURS CROISSANT AUX RÈGLEMENTS

Cette tendance à privilégier les règlements par rapport aux directives correspond à une dynamique de long terme portée par la Commission européenne, qui ne va pas sans difficulté pour les parlements nationaux, qui voient leurs marges de manœuvre législatives réduites.

En effet, en application de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *« le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens »*.

Dans un dossier récent, les rapporteurs de la commission des affaires européennes, Amel Gacquerre et Michaël Weber, avaient ainsi pointé du doigt les effets majeurs et les difficultés induits par le choix de la Commission européenne de présenter une proposition de règlement pour lutter contre les retards de paiement dans les transactions commerciales¹, en remplacement des directives précédentes.

Parmi les articles de ce projet de loi, on observe ainsi une telle substitution dans le cas du guichet unique maritime et portuaire, visé par l'article 59 et découlant d'une proposition de règlement présentée par la Commission en 2018, même si le Sénat n'avait rien trouvé à y redire à l'époque.

Il convient de souligner que ce recours croissant à l'instrument du règlement est réclamé par l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta, dans son rapport sur l'approfondissement du marché intérieur².

Le recours aux règlements : un axe prioritaire pour Enrico Letta

« Une proposition essentielle se dégage : réaffirmer et adopter la méthode Delors d'harmonisation maximale associée à la reconnaissance mutuelle, pleinement consacrée par les arrêts de la Cour de justice européenne. Cette méthode souligne l'importance capitale des règlements en tant que pierre angulaire pour parvenir à une telle harmonisation dans l'ensemble du marché unique. Elle postule que les institutions de l'UE devraient sans équivoque donner la priorité à l'utilisation des règlements dans la formulation des règles contraignantes du marché unique. Lorsque le recours aux directives reste inévitable ou préférable, il est impératif de faire deux choix clés pour garantir leur mise en œuvre effective. Premièrement, les États membres doivent faire preuve d'une plus grande discipline en évitant d'inclure des mesures qui vont au-delà de ce qui est strictement nécessaire dans le cadre de la directive. Deuxièmement, il convient de privilégier systématiquement l'utilisation de la base juridique du cadre du marché unique, en s'appuyant spécifiquement sur l'article 114 du traité. Cette disposition favorise une harmonisation exhaustive, essentielle pour maintenir la cohérence entre les États membres, alors que d'autres dispositions du traité permettent une harmonisation minimale, autorisant les États membres à adopter des mesures plus strictes qui peuvent conduire à une fragmentation et nuire au marché unique. »

Source : rapport précité sur l'approfondissement du marché intérieur, p. 10.

¹ Résolution européenne du Sénat n° 121 (2023-2024), devenue résolution du Sénat le 14 mai 2024, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales - COM(2023) 533 final.

² Enrico Letta, Much more than a market – Speed, security, solidarity - Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, avril 2024.

Cette tendance constitue donc un **élément auquel le Parlement français doit s'adapter, en intervenant davantage en amont dans les négociations des propositions de textes européens, tout au long de la procédure.**

Il convient en tout état de cause de souligner que, même si la France a pu faire valoir au cours des négociations des positions contraires au texte finalement adopté, ce qui est le cas pour certaines dispositions des textes européens visés par ce projet de loi DDADUE , **il n'est pas possible, dans le cadre d'un projet de loi d'adaptation du droit national au droit de l'Union européenne, d'adopter des mesures qui iraient à l'encontre de ces textes européens**, qu'il s'agisse de règlements ou de directives.

Le Parlement français prendrait sinon le risque de voir s'ouvrir une procédure d'infraction pouvant déboucher sur une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne, ou de devoir corriger ultérieurement les dispositions législatives qu'il adopte, comme l'illustrent plusieurs articles de ce projet de loi.

II. CE PROJET DE LOI N'ÉPUISE PAS LES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. DE NOMBREUX AUTRES TEXTES DÉJÀ ADOPTÉS NÉCESSITENT DES MESURES DE TRANSPOSITION OU D'ADAPTATION

Indépendamment des 266 actes législatifs européens encore en négociation, et pour important qu'il soit par son volume, ce projet de loi est loin de couvrir les besoins de transposition de directives ou d'adaptation du droit français à des règlements résultant des textes européens définitivement adoptés.

D'après les informations communiquées par le SGAE, **60 textes européens définitivement adoptés nécessitent des mesures législatives d'adaptation ou de transposition qui ne sont pas incluses dans l'actuel projet de loi : 35 directives et 25 règlements.** Ces 60 textes sont précisés en annexe.

Le SGAE justifie le périmètre actuel du projet de loi en indiquant que *« le présent projet de loi DDADUE présente déjà un volume conséquent (70 articles). Le Gouvernement a choisi de ne retenir, sauf sensibilité particulière, que les textes dont la mise en œuvre doit intervenir d'ici la fin du premier semestre 2026, ce y compris les textes en retard de transposition et d'adaptation ainsi que les mises en conformité liée à des précontentieux et contentieux européens ».*

On observe toutefois que parmi les 60 textes européens définitivement adoptés nécessitant des mesures législatives d'adaptation ou de transposition qui ne sont pas incluses dans l'actuel projet de loi, 12 ont une échéance de mise en œuvre déjà dépassée à ce jour ; 31 ont une échéance de mise en œuvre d'ici

le 31 juillet 2026, six autres devant être mis en œuvre d'ici la fin de l'année 2026.

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

B. UNE RÉPONSE PARTIELLE AUX PROCÉDURES PRÉCONTENTIEUSES OU CONTENTIEUSES

Le projet de loi prend également en compte des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), des procédures formelles d'infraction et des procédures précontentieuses plus informelles, dans le cadre du mécanisme « EU Pilot ».

Les procédures d'infraction en droit de l'Union européenne

La Commission européenne, en tant que « gardienne des traités », vérifie la bonne application du droit de l'Union européenne par les États membres et a pour mission de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte qu'il soit respecté.

L'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule ainsi que « *Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.* »

En complément de ce cadre formel a été instauré le mécanisme « EU Pilot », qui constitue une procédure précontentieuse informelle permettant à la Commission européenne et à un État membre d'échanger en amont de l'ouverture éventuelle d'une procédure d'infraction, afin de vérifier la conformité du droit et des pratiques nationales avec le droit de l'Union et, le cas échéant, d'y remédier. L'État membre peut notamment être amené à présenter proposer un plan d'action correctif. Si sa réponse est jugée satisfaisante, la procédure est alors clôturée.

La France doit faire face à de nombreuses procédures d'infraction introduites par la Commission européenne : **100 procédures, recensées en annexe, sont actives aujourd'hui.**

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

Le projet de loi ne permettra pas de répondre à l'ensemble de ces procédures d'infraction. En outre, les réponses apportées par le projet de loi ne répondent pas toujours pleinement aux critiques formulées par la Commission européenne. C'est le cas, par d'exemple, de l'article 48, qui traite d'un sujet faisant actuellement l'objet d'une saisine de la CJUE : le dispositif proposé par cet article 48 ne permet pas, en l'état, de se mettre en conformité avec la réglementation européenne telle qu'interprétée par la Commission européenne.

III. CE PROJET DE LOI MET EN ÉVIDENCE DES FAILLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. PLUSIEURS ARTICLES APPORTENT DES CORRECTIONS À DE PRÉCÉDENTES TRANSPOSITIONS OU MODIFIENT DES TEXTES NATIONAUX ADOPTÉS RÉCEMMENT

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

Ce constat amène à adopter une approche critique sur le recours à des habilitations à légiférer par ordonnance. De fait, une ordonnance n'est pas un gage de qualité de transposition d'une directive ou d'adaptation du droit national au droit de l'Union.

Dans certains cas, comme pour l'article 64, le Sénat avait formulé des critiques et des observations lors de l'examen de l'habilitation à légiférer par ordonnance qui, si elles avaient été correctement prises en compte, auraient probablement permis d'éviter les difficultés rencontrées ensuite.

En outre, certains articles du projet de loi conduisent également à réexaminer des mesures adoptées pourtant très récemment par le Parlement. Il en va ainsi, par exemple, de l'article 45, relatif à la transposition de la directive à la performance énergétique des bâtiments. La France, qui était en avance en ce domaine, avait essayé de défendre le dispositif qu'elle avait mis en place par le biais de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite APER, adoptée peu de temps avant la finalisation des négociations sur la directive. Les positions du gouvernement français n'ont pas toutes été suivies, ce qui impose de réviser un cadre législatif pourtant très récent, ce qui n'apparaît pas satisfaisant. Ceci soulève la **question de la bonne articulation entre les calendriers d'examen des textes législatifs nationaux et européens afin d'assurer une certaine stabilité du droit**, nécessaire notamment pour la compétitivité des entreprises, voire à envisager de suspendre l'examen de certains projets ou propositions de loi lorsqu'ils sont examinés en parallèle de l'examen de textes européens en cours de finalisation.

B. LE RECOURS AUX ORDONNANCES APPARAÎT CONTESTABLE

Outre la critique précédemment formulée sur le fait qu'une habilitation à légiférer par ordonnance ne constitue pas un gage de qualité de transposition d'une directive ou d'adaptation du droit national au droit de l'Union européenne, le recours à des ordonnances apparaît contestable à plusieurs titres.

Le vif débat public survenu à propos de la modification des règles relatives aux découverts bancaires, qui était la conséquence de l'adoption de la directive du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédits aux consommateurs, transposée en France par l'ordonnance n° 2025-880 du 3 septembre 2025 relative au crédit à la consommation, prise en application de la loi DDADUE du 30 avril 2025¹, met en évidence le fait qu'un examen approfondi des dispositions par le Parlement est toujours préférable.

En outre, on observe que les délais demandés par le Gouvernement sont rarement en phase avec le calendrier européen de mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Lors de la Conférence des Présidents du 14 janvier 2026, le Gouvernement a ainsi annoncé la prochaine publication de trois ordonnances découlant de la dernière loi DDADUE du 30 avril 2025², dont une ordonnance relative au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Celui-ci a récemment donné lieu à de nombreux débats et devrait connaître des évolutions, mais il est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2026, soit avant la publication de ladite ordonnance. **Si jamais le Sénat devait accepter une habilitation à légiférer par ordonnance, il conviendrait de réduire au maximum les délais d'adoption de celle-ci**, dès lors qu'en tout état de cause, les textes européens couverts par ce projet de loi doivent être mis en œuvre d'ici l'été 2026.

Enfin, et surtout, **plusieurs demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance portent sur des aspects pour lesquels il existe une réelle marge de manœuvre nationale. Il serait paradoxal que le Parlement renonce à exercer lui-même ses prérogatives dans ce cas de figure, tout en examinant dans le détail des dispositions pour lesquelles ses marges de manœuvre apparaissent bien plus limitées.**

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 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.

² Idem.

C'est le cas, par exemple, de l'article 6 du projet de loi, qui doit permettre de transposer le *Listing Act*, qui vise principalement à faciliter l'accès aux marchés cotés des sociétés européennes et à favoriser la diversification des modes de financement des PME et ETI. Le Gouvernement met en avant le caractère technique des mesures afin de veiller à conserver une approche cohérente à la fois pour l'ensemble des dispositions législatives à amender et pour les autorités chargées de la collecte des informations. Il insiste également sur la nécessité de procéder à des consultations des acteurs de la place financière de Paris. Or les deux directives du paquet *Listing Act* laissent une certaine latitude aux États membres pour procéder à des arbitrages nationaux. C'est notamment le cas s'agissant du niveau du rehaussement du seuil d'offre au public déclenchant l'obligation de publier un prospectus d'offre au public, ou encore des modalités de calcul dans le code monétaire et financier du seuil d'offre au public.

Ces sujets pourraient être utilement débattus par le Parlement. Par ailleurs, si la consultation des acteurs financiers et des superviseurs est nécessaire, les délais pour l'organiser apparaissent suffisants, d'autant que la présentation du projet de loi DDADUE a été retardée.

Si jamais le Sénat devait accepter une habilitation à légiférer par ordonnance, **il conviendrait d'avoir un débat approfondi sur le sens de l'ordonnance envisagée.**

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

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

PARTIE II – OBSERVATIONS SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE I - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SERVICES FINANCIERS ET MARCHÉS DE CAPITAUX

I. ARTICLE 1 - CORRECTION DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUR LES CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOUMMATEURS RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS À USAGE RÉSIDENTIEL (« DIRECTIVE SUR LE CRÉDIT IMMOBILIER »)

L'article 1 est une réponse à un **avis motivé de la Commission européenne du 12 février 2025**. Il vise à corriger des **dispositions en matière de crédit immobilier**, pour remédier à une **transposition incorrecte de la directive du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La **directive 2014/17/UE** du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel (dite directive sur le crédit immobilier) vise à **créer un marché du crédit unifié** au niveau européen, au profit des consommateurs, et impose aux **prêteurs et aux intermédiaires de crédit** des **exigences professionnelles élevées**.

La directive doit permettre de garantir un **haut niveau de protection pour les consommateurs** et de **dynamiser le marché du crédit immobilier en Europe**. Pour ce faire, la directive a prévu une série de mesures, qui doivent notamment renforcer **l'information précontractuelle** fournie aux consommateurs, leur permettant de comparer plus facilement les offres de crédit et ainsi mieux faire jouer la concurrence – notamment entre les banques européennes.

Parmi les mesures principales de la directive figurent **notamment** :

- un **renforcement de la transparence**, grâce à la généralisation de la fiche d'information standardisée européenne (FISE) au stade pré-contractuel ;
- des **garanties avant la conclusion du crédit immobilier**, en particulier l'obligation de conduire une **évaluation de la solvabilité** des emprunteurs ;
- le **droit à un remboursement anticipé** ;
- **l'interdiction des pratiques d'offres liées** (par exemple offres liées de crédit immobilier et d'assurance ou d'autres services financiers) ;
- des **règles applicables aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit**, en particulier en matière de structure de rémunération, pour s'assurer qu'ils agissent dans l'intérêt du consommateur ;
- des **standards de qualité**, notamment en termes de formation et de connaissance des personnels de vente des crédits hypothécaires.

L'essentiel des dispositions de la directive 2014/17/UE ont été **transposées dans le droit français** grâce à l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016 et grâce aux décrets n° 2016-607 du 13 mai 2016 et n° 2016-622 du 19 mai 2016.

La Commission européenne a transmis **le 12 février 2025 un avis motivé à la France**, au titre de l'article 258 du TFUE, pour **transposition incorrecte de la directive 2014/17/UE**. Plus précisément, la Commission considère dans son avis que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des **articles 32 et 34 de la directive sur le crédit immobilier**¹ :

- la Commission considère comme incorrecte la transposition de l'article 32 de la directive sur le crédit immobilier en ce qui concerne **les intermédiaires de crédit d'autres États membres**. Ces intermédiaires doivent **pouvoir offrir leurs services en France**, indépendamment de toute vérification ou de tout enregistrement par les autorités françaises, dans un délai d'un mois à compter de la réception par l'autorité française des informations de l'État membre d'origine ;
- la Commission considère comme incorrecte la transposition de l'article 34 de la directive sur le crédit immobilier. **La surveillance par les autorités françaises des intermédiaires de crédit entrants** qui fournissent leurs services en France par l'intermédiaire d'une succursale ou au titre de la libre circulation des services **doit être limitée conformément à l'article 34 de la directive sur le crédit immobilier**.

¹ Cet avis motivé précisait également que la France avait manqué à ses obligations de transposition s'agissant de l'article 7 de la directive sur le crédit immobilier. La France a corrigé ce défaut de transposition dans l'ordonnance n° 2025-880 du 3 septembre 2025 relative au crédit à la consommation.

L'article 1 du projet de loi DDADUE vise à répondre à ces défauts de transposition des articles 32 et 34 de la directive, qui portent sur **l'enjeu du « passeportage » des intermédiaires de crédit immobilier d'un État de l'Union à un autre**. L'article 1 doit ainsi permettre de mettre le droit français en conformité avec le droit européen pour permettre aux intermédiaires de crédit immobilier (courtiers, mandataires, etc.) **d'exercer leurs activités dans l'ensemble de l'Union, sans être limités à leur État d'origine**. Ainsi, un intermédiaire de crédit légalement agréé dans un État membre n'a pas à **demandeur un nouvel agrément dans l'État d'accueil**.

Le **sujet du « passeportage »** des intermédiaires de crédit immobilier dans l'Union n'est qu'un des nombreux aspects de la directive 2014/17/UE sur le crédit immobilier. **Lors des négociations de la directive, la France n'avait pas exprimé de position affirmée sur ce sujet précis**. En pratique, très peu d'intermédiaires de crédit provenant d'autres États européens exercent leurs activités en France. En effet, seulement 31 intermédiaires en crédit immobilier sont « passeportés » pour exercer en France¹. L'impact pratique de ces dispositions est très limité dans la mesure où le crédit immobilier reste un marché très national.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 1 du projet de loi DDADUE permet **de se conformer au droit européen**, en remédiant à un **défaut de transposition** des articles 32 et 37 de la directive du 4 février 2014 sur le crédit immobilier. Pour ce faire, il modifie les conditions, fixées aux articles L. 519-3-2 et L. 519-19 **du code monétaire et financier**, dans lesquelles les intermédiaires de crédit immatriculés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France peuvent exercer leur activité sur le territoire français en régime de libre prestation de services ou de liberté d'établissement.

Cet article répond à un avis motivé de la Commission européenne. Il ne semble pas y avoir de risque de surtransposition. En cas de non transposition, le risque de contentieux est en revanche très élevé.

¹ Réponse au questionnaire transmis à la Direction générale du Trésor.

II. ARTICLE 2 - PLACE DES TITRES SUBORDONNÉS NON-ÉLIGIBLES À LA CONSTITUTION DE FONDS PROPRES DANS LA HIÉRARCHIE DES CRÉANCIERS EN LIQUIDATION

L'article 2 porte sur la **hiérarchie des créanciers en cas de liquidation d'établissements de crédits**. Il vise à **modifier la transposition en droit français de l'article 48 paragraphe 7** de la directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 (dite **directive BRRD**), introduit par la directive 2019/879/UE du 20 mai 2019 (dite **directive BRRD2**). L'introduction de cet article fait suite à des échanges entre la France et la Commission européenne, cette dernière considérant que l'ajout par la France lors de cette transposition **d'une règle de non-rétroactivité** (« clause de grand-père ») est susceptible de contrevenir au droit européen.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 (dite **BRRD**) visait à **mieux prévenir, et le cas échéant à mieux gérer, les crises bancaires au niveau européen**. Elle a établi un cadre harmonisé au niveau de l'Union européenne pour le **redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement**, afin de **prévenir les crises bancaires et d'en limiter le coût pour les finances publiques**. Elle impose aux établissements des **plans de redressement** et confie aux autorités compétentes **l'élaboration de plans de résolution**, tout en leur accordant des pouvoirs étendus d'intervention précoce. En cas de défaillance avérée ou probable, la directive organise des **outils de résolution** (cession d'activités, établissement-relais, structure de défaillance et renflouement interne) visant à assurer la continuité des fonctions critiques, préserver la stabilité financière et protéger les déposants couverts.

Le principe central de la directive BRRD est celui de **la responsabilité prioritaire des actionnaires et des créanciers**, qui doivent **supporter les pertes avant tout recours à l'argent public**, dans un objectif de **réduction du risque systémique** et de **rupture du lien entre crises bancaires et dettes souveraines**.

Depuis son entrée en vigueur en 2014, la directive BRRD a été modifiée à plusieurs reprises. La directive 2019/879/UE du 7 juin 2018, dite **BRRD2** a modifié la directive 2014/59/UE par une amélioration des exigences de **capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation** (MREL) et un **calibrage plus strict des niveaux de passifs éligibles**. La directive BRRD2 a été transposée en droit français principalement par **l'ordonnance n° 2020-1636 du 21 décembre 2020** portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière, prise sur le fondement de l'article 200 de la **loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 (loi PACTE)**.

Le 22 novembre 2024, la Commission européenne a adressé à la France **une demande d'information** concernant la **transposition de la directive BRRD2** dans le cadre de la procédure dite « EU Pilot »¹. Les échanges avec la Commission européenne intervenus à la suite de cette demande ont fait apparaître la nécessité d'une modification de la transposition française de **l'article 48, paragraphe 7** de la directive BRRD, introduit par la directive BRRD2. En effet, la transposition initiale de cette disposition intégrait une **règle de non-rétroactivité (clause du grand-père)**, susceptible de créer une discordance avec la **hiérarchie entre créanciers** telle qu'elle devrait résulter du droit de l'Union dans certains cas particuliers d'instruments de dette bancaire.

L'article 2 du projet de loi DDADUE vise ainsi à **supprimer la « clause du grand-père »**, introduite par l'ordonnance du 21 décembre 2020, qui permettait notamment à des **titres et prêts participatifs de conserver leur ancien rang** (pré-BRRD2) dans la **hiérarchie des créanciers** lorsqu'ils avaient été émis avant 2020 (date de la transposition de la directive BRRD2).

L'enjeu de la **hiérarchie des créanciers en cas de liquidation** bancaire ne figurait pas parmi les **axes majeurs de la révision de la directive BRRD introduite par la directive BRRD2**. Ce sujet ne faisait **pas partie des positions prioritaires défendues par les autorités françaises** lors de la négociation de la directive. En phase amont, avant la publication de la proposition de la Commission, la France avait cependant suggéré à la Commission européenne d'introduire une **clause explicite de non-rétroactivité** pour certains instruments, que les services de la Commission **n'ont pas jugé utile d'ajouter**. Lors de la transposition, les autorités françaises ont considéré que le texte européen final, qui **n'excluait ni ne prévoyait explicitement la rétroactivité**, autorisait une application non-rétroactive de la hiérarchie entre créanciers pour certains instruments.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

Le texte proposé vise uniquement à modifier la transposition, en droit français, de l'article 48(7) BRRD introduite par la directive 2019/879/UE, à la suite d'échanges avec la Commission européenne, ainsi qu'à harmoniser la rédaction de deux articles et à corriger une erreur matérielle. Il ne semble pas faire **peser de risque de surtransposition**. Au contraire, le texte proposé vise un meilleur alignement **entre le droit français et le droit de l'Union**.

¹ Lorsque la Commission détecte une éventuelle infraction au droit de l'Union par un État membre, elle peut décider de lancer une procédure **préalable au déclenchement d'une procédure d'infraction**, connue sous le nom de procédure EU Pilot.

Si le Parlement dispose d'une marge de manœuvre quant aux modalités de la transposition, toute évolution du projet qui conduirait à **limiter ou écarter l'application rétroactive de la hiérarchie entre créanciers** définie par la directive BRRD2, telle qu'interprétée par la Commission européenne¹, peut exposer la France à un recours en manquement de la Commission européenne auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, en application de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

III. ARTICLE 3 - CORRECTION DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2021/2167 RELATIVE AUX GESTIONNAIRES DE CRÉDITS ET ACHETEURS DE CRÉDITS

L'article 3 vise à transposer en droit français, au bénéfice des **sociétés de financement, l'exclusion prévue** par la directive 2021/2167/UE sur les gestionnaires de crédit et les acheteurs de crédit, pour les prêteurs qui ne sont pas des **établissements de crédit mais qui sont néanmoins surveillés par une autorité nationale**. Cet article doit ainsi permettre d'éviter aux sociétés de financement **un double agrément** lorsqu'elles exercent des activités de gestion de crédits non performants.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2021/2167/UE du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédit et les acheteurs de crédit établit un cadre juridique européen harmonisé pour les acheteurs et gestionnaires de crédits intervenant sur des **crédits non performants** (*non performing loans* - NPL) initialement accordés par des institutions de crédit. Elle vise à **faciliter le développement de marchés secondaires efficaces, pour ces expositions**, en supprimant les obstacles réglementaires et opérationnels qui limitaient **jusqu'ici la circulation transfrontière de ces actifs**, en instituant des **exigences d'agrément et de supervision nationales harmonisées** pour les gestionnaires de crédits.

¹ Points 58 et 59 de la communication de la Commission européenne à la France 2020/C 321/01, dans le cadre de la procédure EU Pilot.

L'accumulation de **prêts non performants** grève les bilans des établissements de crédit, diminuant leur rentabilité et limitant leur capacité à octroyer de nouveaux crédits aux ménages et aux entreprises. **L'absence d'un marché secondaire suffisamment développé, concurrentiel et transfrontalier** pour ces créances empêche leur cession à des **investisseurs spécialisés** dans des conditions de prix favorables. **L'harmonisation des règles applicables aux gestionnaires et acheteurs de crédits vise précisément à lever ces obstacles** en instaurant un cadre réglementaire commun, à créer un passeport européen pour ces activités et à accroître la liquidité de ces actifs tout en garantissant un niveau élevé de protection des emprunteurs. Par ce biais, l'Union européenne **entend faciliter l'assainissement des bilans bancaires**, améliorer l'allocation du capital au profit du financement de l'économie réelle et prévenir l'accumulation future de prêts non performants.

L'obligation d'agrément des gestionnaires de crédit intervenant sur ces prêts non performants est un des points clés de la directive. Le texte soumet l'activité de gestion de prêts non performants à un **régime d'agrément obligatoire délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'établissement**. Cet agrément est conditionné au respect d'exigences minimales harmonisées en matière de gouvernance, de capacité opérationnelle, de transparence et d'honorabilité des dirigeants, afin de garantir un traitement professionnel et responsable des créances. Le dispositif permet **l'exercice transfrontalier de l'activité sur la base d'une autorisation unique**, tout en confiant aux autorités nationales des pouvoirs de contrôle, de sanction et de retrait d'agrément. L'objectif est de sécuriser les marchés secondaires de prêts non performants tout en renforçant la protection des emprunteurs.

La directive prévoit **cependant plusieurs exemptions** à l'obligation d'obtention d'un agrément pour exercer l'activité de gestion de crédits. Une exemption est ainsi prévue à l'article 2 de la directive **pour les prêteurs autres que les établissements de crédits** soumis au contrôle de l'autorité compétente d'un État membre conformément à l'article 20 de la directive 2008/48/CE ou à l'article 35 de la directive 2014/17/UE lorsqu'ils exercent des activités dans cet État membre. Cette exemption est justifiée par le fait que **ces établissements sont déjà réglementés et surveillés au sein de l'Union** et qu'une nouvelle obligation créerait **un doublon inutile et coûteux**. En droit français, cette catégorie d'acteur correspond aux sociétés de financement (SF) qui sont définies à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier comme les personnes morales, autres que des établissements de crédit, qui effectuent à titre de profession habituelle et pour leur propre compte des opérations de crédits dans les conditions et limites définies par leur agrément.

Lors de la transposition en droit français de la directive du 24 novembre 2021, intervenue avec l'ordonnance n° 2023-1139 du 6 décembre 2023 et le décret n° 2023-1211 du 20 décembre 2023, **la France n'a pourtant pas transposé cette exemption applicable aux sociétés de financement**. L'étude d'impact du projet de loi DDADUE reconnaît une **erreur de transposition** et la distorsion qui en résulte entre établissements de crédit et sociétés de financement.

Lors des discussions au niveau européen sur la **directive 2021/2167/UE**, la France a soutenu une approche équilibrée visant à favoriser le **développement des marchés secondaires de prêts non performants**, tout en garantissant un **niveau élevé de protection des débiteurs et une application proportionnée des exigences prudentielles**.

Les **principaux débats au Conseil** ont porté sur **l'équilibre global du dispositif**, en particulier sur la conciliation entre le développement des marchés secondaires de prêts non performants, la protection des débiteurs et l'articulation avec les droits nationaux des sûretés et des procédures d'insolvabilité, en particulier s'agissant du mécanisme d'exécution extrajudiciaire accélérée.

Le **Parlement européen** a soutenu l'objectif général de la directive, visant à favoriser le développement de marchés secondaires pour les prêts non performants, tout en renforçant la protection des emprunteurs. Les débats et amendements examinés au Parlement européen ont principalement porté sur **les obligations pesant sur les gestionnaires de crédits, la protection des débiteurs et les modalités de recouvrement**, sans que **l'exemption applicable à certaines entités déjà soumises à un cadre de supervision prudentielle ne constitue un point identifié de discussion spécifique**.

L'exemption prévue pour certains prêteurs non bancaires soumis à supervision figure dans le texte final de la directive (UE) 2021/2167, **à l'issue des discussions au Conseil**, et résulte d'un **compromis entre États membres** visant à assurer une application proportionnée du dispositif et à éviter toute duplication inutile des exigences d'agrément.

Lors de la transposition en 2023 en droit français de la directive du 24 novembre 2021, l'introduction de **l'exemption applicable aux sociétés de financement a été omise**. Les services de la direction générale du Trésor soulignent qu'un débat sur l'opportunité de couvrir les sociétés de financement avait eu lieu à l'époque, mais aux côtés des nombreux autres enjeux de la directive. Les échanges ultérieurs avec les parties prenantes (notamment l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – ACPR, ainsi que l'Association française des Sociétés Financières – ASF) ont convaincu les autorités françaises de **l'opportunité de revenir sur ce choix pour appliquer l'exemption aux sociétés de financement**. Les discussions menées avec le Conseil d'État lors de l'examen du projet de loi DDADUE ont confirmé la conformité de l'article 3 avec la directive.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 3 du projet de loi DDADUE vise à remédier à la **situation actuelle de surtransposition en droit français de la directive 2021/2167/UE**. En effet, l'article 2, paragraphe 5, point a), iii), de la directive prévoit une exemption pour certains **prêteurs non bancaires déjà soumis à un cadre de supervision harmonisé** au titre des directives sur le crédit à la consommation et sur le crédit immobilier, afin d'éviter toute duplication inutile des obligations d'agrément. En droit français, cette catégorie d'acteurs correspond aux sociétés de financement. Or la transposition en 2023 de **cette directive a omis d'intégrer cette exemption**. L'article 3 du DDADUE tire les conséquences de cette exemption en droit interne, en précisant que les sociétés de financement agréées et supervisées ne sont pas soumises à l'obligation d'agrément en tant que gestionnaires de crédits.

L'article 3 ne **présente donc pas de risque de surtransposition** mais permet au contraire de **de corriger une transposition incorrecte**. Celle-ci conduisait à une **obligation coûteuse de double agrément** pour les **sociétés de financement**, contraire à la directive comme à l'objectif d'égalité de traitement entre acteurs soumis à des exigences prudentielles comparables.

IV. ARTICLE 4 - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU RÈGLEMENT 2024/790 MODIFIANT LA DIRECTIVE 2014/65/UE CONCERNANT LES MARCHÉS D'INSTRUMENTS FINANCIERS

L'article 4 s'inscrit dans le cadre de la **transposition en droit français** de la directive 2024/790/UE du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant la directive 2014/65/UE **concernant les marchés d'instruments financiers (dite MiFID II)**. L'échéance pour la transposition de cette directive **était fixée au 29 septembre 2025**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2014/65/UE sur les **marchés d'instruments financiers (MiFID)** et le règlement 600/2014 sur les **marchés d'instruments financiers (MiFIR)** sont les **principaux textes réglementant les services d'investissement et les activités des marchés financiers dans l'Union européenne**. En février 2024, une révision d'ampleur de la directive MIFID est intervenue, conduisant à l'adoption de la directive 2024/790/UE du 28 février 2024, dite **directive MIFID II**.

Les nouvelles règles adoptées en 2024 établissent un système de diffusion consolidée des données à l'échelle de l'UE (« *consolidated tape* ») pour les marchés financiers de l'UE, et prévoient des mesures pour **accroître la transparence et la compétitivité des marchés financiers européens**. Le système de diffusion consolidée des données est un des enjeux centraux de MIFID II : il doit permettre de mettre en place **système électronique à haut débit** qui communique les dernières données relatives **aux prix et aux volumes des transactions**.

La directive MIFID II **corrige également certaines limites** du cadre de la directive de 2014 s'agissant notamment du **paiement pour flux d'ordres**, dont l'encadrement hétérogène entre États membres soulevait des interrogations **en matière de conflits d'intérêts et de qualité d'exécution**, ou s'agissant du **régime applicable aux marchés de matières premières**, jugé inadapté pour prévenir certains risques de concentration et de volatilité. La réforme de 2024 vise dès lors à améliorer l'accès à des **données de marché fiables et abordables** et à renforcer **l'intégrité et l'attractivité des marchés européens**.

La **date de limite de transposition** de la directive MIFID II était fixée au **29 septembre 2025**. La France n'a pas respecté ce délai et une **infraction a donc été constatée et examinée en collège des commissaires le 20 novembre 2025**. Cette infraction **n'a cependant pas donné lieu à une mise en demeure**, le Secrétariat général des affaires européennes ayant informé la Commission européenne de la transposition en cours dans le cadre du projet de loi DDADUE.

L'article 4 du projet de loi DDADUE permet la transposition des dispositions de MIFID II qui nécessitent une modification du code monétaire et financier. La plupart des dispositions couvertes par cet article **reflètent des ajustements purement techniques**, conduisant notamment à supprimer du code monétaire et financier des **dispositions désormais intégrées au règlement MiFIR**, afin d'éviter de **possibles doubles références ou conflits de normes**. Les autres dispositions consistent à introduire dans le code monétaire et financier les ajustements introduits au niveau européen, notamment en **matière de gouvernance des plateformes de négociation**, de transparence, de **surveillance des positions** et de **conditions d'exemption pour certaines entités**.

Lors des **négociations au niveau européen sur la directive MIFID II**, la position du **gouvernement français a globalement été prise en compte** au Conseil sur les différentes dispositions intégrées à ce projet de loi DDADUE.

Le **principal point de blocage** s'est concentré autour de la création d'un **mécanisme de consolidation et publication de données de marché**, (« *consolidated-tape* »), dont les principaux paramètres sont toutefois définis au sein du règlement de révision de MiFIR, **dont l'adaptation n'est pas prévue au sein de ce projet de loi DDADUE**¹. La position du Gouvernement français, favorable à un périmètre relativement ambitieux s'agissant des données de marché concernées, a **toutefois bien été pris en compte**.

En revanche, s'agissant de l'octroi aux autorités nationales compétentes d'un **nouveau pouvoir d'intervention** en matière d'activation des **mécanismes coupe-circuits**, la **position du Gouvernement français n'a pas été reprise au Conseil**, faute de soutien suffisant parmi les États membres.

Le **Parlement européen** a adopté une position **globalement alignée avec le texte final**, mais s'est toutefois démarqué par une **position plus ambitieuse que le Conseil s'agissant du renforcement de l'encadrement du marché des produits dérivés sur matières premières**.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 4 du projet de loi DDADUE vise à modifier **plusieurs dispositions du code monétaire et financier**, rendues nécessaires pour mettre en conformité le droit national avec les **nouvelles obligations résultant de la directive MIFID II**. La transposition par voie législative **est nécessaire dans la mesure où ces évolutions portent sur des dispositions de niveau législatif figurant dans le CMF**.

Le Gouvernement a fait le choix d'une **transposition s'approchant autant que possible de la directive MiFID II**. S'agissant toutefois de l'article L. 420-1, il a été décidé de maintenir au sein du code monétaire et financier la définition des systèmes multilatéraux de négociation (SMN), désormais régis par MiFIR et non plus par la directive MiFID II, **dans un objectif de lisibilité de la norme**. Il aurait également été possible de supprimer cette définition, étant désormais portée par le **règlement MiFIR, d'application directe**.

L'article 4 ne **semble pas présenter de risque de surtransposition**.

¹ Règlement du 28 février 2024 modifiant le règlement (UE) n° 600/2014 en vue de renforcer la transparence des données, de lever les obstacles à la mise en place de systèmes consolidés de publication, d'optimiser les obligations de négociation et d'interdire la réception d'un paiement pour le flux d'ordres.

V. ARTICLE 5 - HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SUR LES GESTIONNAIRES DE FONDS D'INVESTISSEMENT ALTERNATIFS ET À ADAPTER LE DROIT NATIONAL DES VÉHICULES DE TITRISATION AU CADRE POSÉ PAR LE RÈGLEMENT TITRISATION

L'article 5 prévoit **d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance** pour prendre les mesures nécessaires à la **transposition de la directive 2024/927/UE dite directive AIFM 2**. L'échéance pour la transposition de la directive AIFM 2 est fixée au 16 avril 2026.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La **directive 2024/927/UE du 13 mars 2024 dite directive AIFM 2** révisé la **directive AIFM 2011/61/UE du 8 juin 2011**, mais aussi la **directive 2009/65/CE du 13 juillet 2009 dite OPCVM**.

La directive AIFM, adoptée en 2011, a fixé un **cadre européen harmonisé concernant l'agrément, les activités et la transparence des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (FIA)** qui gèrent et/ou commercialisent des FIA dans l'Union européenne. Les FIA sont des **fonds d'investissement** qui ne sont pas des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

La **directive AIFM 2** a visé à une réforme du cadre européen qui actualise et harmonise les règles applicables aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ainsi qu'à celles des OPCVM, en vue d'améliorer la gouvernance, la transparence et la gestion des risques dans l'Union européenne. Elle clarifie notamment les **conditions de délégation et de sous-délégation**, renforce les **outils et exigences de gestion de la liquidité**, impose des **obligations accrues de reporting aux autorités compétentes**, et encadre de façon détaillée les activités d'**octroi de prêts par les FIA**.

L'article 5 du projet de loi DDADUE vise à accorder au Gouvernement une **habilitation à légiférer par ordonnance** pour procéder à la transposition des dispositions de la directive « AIFM 2 » qui concernent les FIA et des OPCVM, pour améliorer la résilience et la transparence de ces fonds et, *in fine*, accroître les capacités de financement de l'économie européenne.

Lors des **négociations sur la directive AIFM 2**, la France a joué un rôle actif, notamment au cours de la **présidence française de l'Union européenne pendant le premier semestre 2022**.

Le **gouvernement français** a notamment porté des demandes lors des négociations concernant : **les activités accessoires**, afin de préserver l'exercice de telles activités par les gestionnaires français (en complément de leur activité-cœur de gestion de portefeuille) ; **la délégation**, afin de restreindre son usage comme outil de contournement des règles d'accès au marché intérieur (des gestionnaires de pays tiers gérant des fonds européens en utilisant des gestionnaires européens comme « boîte au lettre ») ; **les outils de gestion de la liquidité**, afin de garantir la création de standards communs pour la gestion de la liquidité des fonds ouverts ; **les dépositaires** (notamment l'absence d'introduction d'un passeport européen pour de tels acteurs), afin de garantir la protection effective des épargnants ; **le passeportage** au sein de l'Union européenne des fonds d'actionnariat salarié, qui répondent à une spécificité française.

Le texte final de la directive aboutit à un **compromis moins ambitieux que la proposition initiale**. Il préserve des demandes du gouvernement français sur un certain nombre de points, notamment s'agissant des **activités accessoires, du passeportage des fonds d'actionnariat salarié et des dépositaires**. En revanche, les mesures visant à assurer une **plus grande transparence des pratiques de délégation** ont été vivement contestées par un certain nombre d'États membres, notamment par le Luxembourg et de l'Irlande. Si le gouvernement français a eu gain de cause s'agissant des outils de gestion de la liquidité (obligation d'introduire 2 outils de ce type pour les fonds ouverts), l'approche retenue est moins prescriptive que ce défendait la France.

Le **Parlement européen** a dans l'ensemble adopté une position favorable au paquet présenté par la Commission, tout en s'écartant de celle du Conseil sur certains points, notamment en matière **d'outils de gestion de la liquidité**. Le Parlement européen souhaitait conserver la possibilité pour l'ESMA d'imposer l'activation ou la désactivation des outils de gestion de la liquidité pour certains cas transfrontaliers. Enfin, **en matière de dépositaire**, le Parlement européen soutenait la possibilité, figurant dans le texte de la Commission, pour les États membres d'autoriser au cas par cas la nomination d'un dépositaire dans un autre État membre.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 5 du projet de loi DDADUE prévoit d'accorder une **habilitation à légiférer par ordonnance** pour assurer la transposition en droit interne des **dispositions de la directive AIFM 2**.

Ce recours à une habilitation à légiférer par ordonnance est **justifié dans l'étude d'impact** du projet de loi DDADUE par le haut niveau de technicité des textes, par leur volume important, par la nécessité de consulter les acteurs de la place financière de Paris (et notamment d'attendre la remise d'un rapport du Haut comité juridique de la Place financière de Paris – HCJP) et enfin par le délai rapproché de l'échéance de transposition (avril 2026).

Les **arguments du Gouvernement** n'apparaissent **pas totalement convaincants**.

D'abord, il convient de rappeler que les **habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnance sont des exceptions** à l'exercice du pouvoir législatif du Parlement. Son recours s'agissant de la transposition de la directive AIFM 2 prive le Parlement d'un débat et d'un examen approfondi de dispositions qui ne sont pas seulement techniques.

Ensuite, le recours à l'habilitation **ne peut se justifier par l'échéance du délai de transposition**. Pour d'autres dispositions de ce projet de loi DDADUE, les délais de transposition sont dépassés et pour autant il n'est pas fait recours à l'habilitation à légiférer par ordonnance. S'agissant de la directive AIFM 2, **le délai n'est même pas expiré**, l'urgence étant donc toute relative. Par ailleurs, l'adoption de la directive AIFM 2 est **intervenue il y a bientôt deux ans**, ce qui constitue un délai suffisant pour anticiper les évolutions nécessaires du droit national.

Enfin, le **rapport attendu du HCJP a été publié en juillet 2025¹** et ses observations auraient donc pu être intégrées pour la rédaction de l'article 5, d'autant que la présentation du **projet de loi DDADUE a été finalement reportée au 10 novembre 2025**, compte tenu de l'instabilité politique.

VI. ARTICLE 6 - HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE EN VUE D'ASSURER LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL VISANT À FACILITER L'ACCÈS AUX MARCHÉS COTÉS

L'article 6 prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par **voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en œuvre du paquet Listing Act** d'octobre 2024, comprenant un règlement et deux directives. Le *Listing Act* vise principalement à **faciliter l'accès aux marchés cotés des sociétés européennes** et à favoriser la **diversification des modes de financement des PME et ETI**. Ces mesures entrent dans le cadre de la **stratégie d'approfondissement de l'Union des marchés de capitaux**, désormais renommé par la Commission européenne sous l'appellation **d'Union de l'épargne et des investissements**.

¹ Rapport sur la transposition de la directive AIFM 2 du Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris, Juillet 2025.

Les dispositions de la directive 2024/2811 doivent être transposées **avant le 5 juin 2026** et celles de la directive 2024/2810 avant le **6 décembre 2026**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Le **paquet *Listing Act***, adopté en octobre 2024, s'inscrit dans le cadre de la feuille de route sur **l'Union des marchés de capitaux publiée en septembre 2020** par la Commission européenne qui intégrait une réforme des règles de cotation. Le paquet comprend trois textes :

- le **règlement 2024/2809** du 23 octobre 2024 modifiant les règlements (UE) 2017/1129, (UE) no 596/2014 et (UE) no 600/2014 afin de rendre les marchés des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux ;
- la **directive (UE) 2024/2810 du 23 octobre 2024** du Parlement européen et du Conseil sur les structures avec actions à votes multiples dans les entreprises qui demandent l'admission à la négociation de leurs actions sur un système multilatéral de négociation ;
- la **directive (UE) 2024/2811 du 23 octobre 2024** du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 visant à rendre les marchés publics des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux.

Ces trois textes visent à favoriser **l'accès des sociétés européennes aux marchés de capitaux européens**. Pour ce faire, le paquet *Listing Act* prévoit :

- **de réduire les obligations d'information** lors des introductions en bourse et des augmentations de capital et de moderniser l'organisation des offres au public ;
- **d'alléger certaines des obligations d'information** continue imposées aux sociétés cotées dans le cadre du règlement sur les abus de marché (« MAR ») ;
- **de revitaliser le marché de la recherche en investissements** et de garantir une couverture suffisante des sociétés cotées par les analystes en recherche actions ;
- **de renforcer l'attractivité de la cote pour les PME** en les autorisant à se doter d'une structure avec actions à votes multiples permettant aux fondateurs et actionnaires majoritaires de **conserver le contrôle** de leur entreprise après son introduction en bourse.

L'article 6 du projet de loi DDADUE prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour assurer **la transposition en droit français du paquet *Listing Act***. Les dispositions des deux directives nécessitent des mesures de **niveau législatif**, dans la mesure où elles modifient des dispositions elles-mêmes de nature législative, telles que la **modification des modalités de calcul du seuil** déclenchant l'obligation de publier un prospectus d'offre au public, **l'assouplissement des règles relatives au régime linguistique** des prospectus et des **résumés de prospectus** ou la **modification des modalités de traitement de la recherche financière**.

Les négociations autour du paquet *Listing Act* ont été conduites en 2023 et 2024.

La proposition de la Commission avait été publiée en décembre 2022. Le compromis sur le paquet *Listing Act* a été trouvé à **l'automne 2024 entre le Conseil et le Parlement**. Il a retenu la **quasi-intégralité des simplifications du règlement Prospectus** proposées par la Commission européenne concernant les règles **d'introduction en bourse et d'augmentation de capital**. Le Conseil et le Parlement européen ont également approuvé et même amplifié les **assouplissements proposés par la Commission européenne pour réduire la charge administrative liée à la gestion de l'information privilégiée** (règlement Abus de marché – MAR, modifié par le règlement 2024/2809 du 23 octobre 2024).

Dans l'ensemble, les positions de la Commission, du Conseil et du Parlement européen se sont accordées **sur de nombreux aspects du *Listing Act***, notamment les volets MAR et Prospectus. Les divergences étaient de nature technique et ont été surmontées sans difficultés particulières. La **divergence principale** de positions a porté sur la **proposition de directive sur les actions à droits de vote multiples pour les sociétés cotées**, visant à généraliser la possibilité donnée aux sociétés de s'introduire en bourse avec des actions donnant plusieurs de droits de vote par actions. Le compromis au Conseil, approuvé en avril 2023, **reprenait les grands axes de la proposition législative de la Commission** en réduisant au maximum le degré d'harmonisation de la directive. A l'inverse, le Parlement européen **défendait une harmonisation très forte de l'encadrement des actions à droits de vote**. *In fine*, la position du Conseil a largement prévalu.

La proposition législative de la Commission européenne **reprenait la quasi-totalité des positions françaises** et constituait ainsi une bonne base de négociation. L'enjeu pour la France était donc de **conserver les orientations du texte de la Commission**. Le texte finalement adopté est **en définitive très aligné avec les positions défendues par la France**.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 6 prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer le paquet *Listing Act*. Selon l'étude d'impact du projet de loi DDADUE, la voie d'une habilitation à légiférer par ordonnance est privilégiée compte tenu de la **nature technique du texte** et afin de veiller à conserver une **approche cohérente** à la fois pour l'ensemble des dispositions législatives à amender et pour les autorités chargées de la collecte des informations. Le Gouvernement insiste également sur la nécessité de procéder à des consultations des acteurs de la place financière de Paris.

Puisqu'il s'agit d'une habilitation à légiférer par ordonnance, **il n'est pas possible d'identifier à ce stade un risque de surtransposition** pour les dispositions concernées.

Il convient de noter que les deux directives du paquet *Listing Act* laissent **une certaine latitude aux États membres** pour procéder à des **arbitrages nationaux**. C'est notamment le cas s'agissant du niveau du rehaussement du seuil d'offre au public déclenchant l'obligation de publier un prospectus d'offre au public ou encore s'agissant des modalités de calcul dans le code monétaire et financier du seuil d'offre au public. Ces sujets auraient pu utilement être débattus au Parlement. Par ailleurs, si la consultation des acteurs financiers et des superviseurs est nécessaire, les délais pour l'organiser apparaissaient suffisants, d'autant que la présentation du projet de loi DDADUE a été retardé.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

Lancé sous la commission Juncker, le projet d'Union des marchés de capitaux a été relancé par la commission Von der Leyen. Désormais désigné sous l'appellation d'Union de l'épargne et des investissements, l'objectif du projet est d'accroître la **mobilisation de l'épargne privée européenne** qui représente **35 000 milliards d'euros au sein de l'UE**, afin de soutenir les **besoins en investissement**, résultant de la double transition écologique et numérique. Alors que l'épargne européenne finance encore trop majoritairement des projets extra-européens, l'objectif est de rendre plus attractifs les marchés de capitaux européens.

La Commission a présenté, **le 19 mars 2025**, une stratégie sur l'**Union de l'épargne et des investissements**, comprenant une **vingtaine d'initiatives** à déployer dès 2025, en réponse aux recommandations des rapports Noyer, Letta et Draghi. Cette stratégie se concentre sur 3 domaines prioritaires : la **relance du marché de la titrisation** ; une **supervision intégrée des activités** sur les marchés de capitaux pour constituer un véritable marché unique ; le **développement de produits d'épargne européens de long terme**.

En juin 2025 un **premier paquet relatif à la titrisation** a été présenté par la Commission européenne. Les négociations sont en cours. Le 19 décembre 2025, **le Conseil a arrêté sa position sur le paquet**. Le texte du Conseil diverge sur certains points de la proposition de la Commission. Les positions s'écartent notamment s'agissant du niveau d'exigence en capital pour les banques ayant recours à la titrisation. Le Parlement européen n'a pas encore arrêté sa position sur le paquet.

En décembre 2025, la Commission européenne a présenté une **série de propositions en matière de supervision**. Ces propositions visant à confier des pouvoirs renforcés à l'autorité européenne des marchés financiers (AEMF), qui a aujourd'hui **un simple rôle de coordination**, au détriment des régulateurs nationaux.

VII. ARTICLE 7 - CORRECTION DES DISPOSITIONS DE TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2019/878/UE DITE « CRD5 »

L'article 7 vise à **corriger certaines transpositions incorrectes** de la directive 2019/878/UE du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE, dite « **CRD5** », introduites par **l'ordonnance n° 2020-1635 du 21 décembre 2020**. Ces erreurs de transpositions ont été relevées par la Commission européenne, qui a transmis ses observations à la France entre avril 2024 et juin 2025.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La **directive 2019/878/UE** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres est connue sous l'appellation de **directive CRD5**. Elle fait partie du « **Paquet bancaire** » présenté en 2019, qui visait à progressivement **mettre en application les dispositifs de Bâle III**.

À la suite de la grande crise financière de 2007-2009, le Comité de Bâle a défini un **nouveau cadre prudentiel, Bâle III**, sous l'impulsion du Conseil de stabilité financière et du G20. Ces réformes échelonnées entre 2010 et 2019 ont visé à **renforcer les exigences en capital**, à **limiter l'effet de levier des banques**, à **encadrer le risque de liquidité** et à **limiter la pro-cyclicité de l'activité bancaire**. Ces mesures, désormais pleinement intégrées au **cadre européen à la faveur des paquets législatifs bancaires**, permettent d'accroître la résilience du secteur bancaire, au bénéfice de l'économie européenne.

Prise sur le fondement de la loi « PACTE » (loi n° 2019-486 du 22 mai 2019), **l'ordonnance n° 2020-1635 du 21 décembre 2020** procède à la transposition de la directive CRD5 et à la mise en conformité de la législation française avec le règlement européen n° 2019/876 du 20 mai 2019 dit « CRR 2 ».

Par échange de courriers conduit entre **les mois d'avril 2024 et juin 2025**, la direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés de capitaux de la **Commission européenne** et les **autorités françaises** ont conjointement identifié plusieurs dispositions introduites par l'ordonnance 21 décembre 2020 qui soulevaient des **questions de conformité avec les exigences de la directive CRD5**. Les **révisions en question sont de nature principalement technique** et ne se traduisent pas par des changements substantiels des exigences réglementaires

L'article 7 vise donc à introduire dans le code monétaire et financier les **modifications convenues** avec la Commission européenne pour assurer la pleine conformité des dispositions concernées.

Dans le cadre de l'examen du paquet bancaire européen présenté en 2019, les discussions dans le cadre de la procédure législative ont **principalement porté sur les dispositions du règlement CRR2** en matière **d'exigences de fonds propres**, joint à la directive CRD5 dans le cadre de l'examen du « paquet bancaire européen ».

Il n'y a pas eu de position formellement portée par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sur les **dispositions révisées par l'article 7**. Les dispositions en question sont de nature principalement technique et aucun impact substantiel de ces mesures n'a été anticipé.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 7 vise à **remédier à une situation de sous-transposition** du fait d'une **transposition incorrecte** de certaines dispositions de la directive CRD5.

Il ne semble pas y avoir de **risque identifié de surtransposition** pour cet article.

VIII. ARTICLE 8 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2024/2994 MODIFIANT LES DIRECTIVES 2009/65/CE, 2013/36/UE ET (UE) 2019/2034 EN CE QUI CONCERNE LE TRAITEMENT DU RISQUE DE CONCENTRATION DÉCOULANT D'EXPOSITIONS SUR DES CONTREPARTIES CENTRALES ET DU RISQUE DE CONTREPARTIE DES TRANSACTIONS SUR INSTRUMENTS DÉRIVÉS FAISANT L'OBJET D'UNE COMPENSATION CENTRALE

L'article 8 vise à transposer la **directive 2024/2994/UE du 27 novembre 2024**. L'objectif de cette directive est de réduire la **dépendance excessive des acteurs financiers européens à l'égard des contreparties centrales (CCP) de pays tiers**, et tout **particulièrement britanniques**.

L'échéance pour la transposition de cette directive est fixée au **25 juin 2026**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La **directive 2024/2994/UE** du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant les directives 2009/65/CE, 2013/36/UE et (UE) 2019/2034 en ce qui concerne le traitement du risque de concentration découlant d'expositions sur des contreparties centrales et du risque de contrepartie des transactions sur instruments dérivés faisant l'objet d'une compensation centrale vise à renforcer le cadre prudentiel européen en matière de **risque de concentration lié aux expositions envers les contreparties centrales (CCP)**.

Les CCP sont des infrastructures financières qui se placent **entre les acheteurs et les vendeurs de produits dérivés ou d'autres instruments financiers**, assumant le **rôle d'intermédiaire neutre** pour réduire le risque qu'un défaut d'une contrepartie ne se propage au reste du système financier. Ils sont essentiels pour assurer la stabilité et la liquidité des marchés.

L'Union européenne se trouve en situation de **dépendance significative à l'égard de CCP établies au Royaume-Uni, et donc dans un État tiers** – héritage du Brexit, qui a laissé une part substantielle des opérations de dérivés libellés en euro sous la supervision de structures hors Union¹.

¹ Notamment via la société LCH Ltd à Londres.

Cette situation crée une **vulnérabilité potentielle pour la stabilité financière européenne**. La Commission européenne a prolongé temporairement l'équivalence accordée aux CCP britanniques **jusqu'en 2028¹** mais a également mis en place un cadre pour **accroître l'attractivité et la capacité des CCP européennes**, inciter les acteurs à **utiliser des CCP de l'UE** et **intégrer le risque de concentration dans les obligations prudentielles nationales**.

Le règlement 2024/298746/UE (dit « **EMIR 3** ») du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 vise à **réduire progressivement la dépendance des établissements européens aux CCP systémiques de pays tiers**. Parmi les principales dispositions du règlement figurent le **renforcement des pouvoirs de supervision de l'ESMA** vis-à-vis des chambres de compensation d'importance systémique établies dans des pays tiers (Tier 2 CCP) ou encore des **exigences accrues en matière de gestion du risque de concentration, imposées aux entités européennes et à leurs autorités nationales compétentes**.

La directive (UE) 2024/2994 prévoit quant à elle des ajustements ciblés de plusieurs directives sectorielles (CRD IV47, IFS48 et UCITS49) **afin d'intégrer les exigences de gestion des risques de concentration dans les obligations prudentielles** applicables aux entités financières couvertes par ces textes.

L'article 8 du projet de loi DDADUE vise à **mettre en cohérence le code monétaire et financier** avec les dispositions des directives 2009/65/CE (UCITS), 2013/36/UE (CRD IV) et 2019/2034/UE (IFS), telles que modifiées par la **directive 2024/2994/UE**. Il s'agit principalement d'introduire dans le code monétaire et financier des **dispositions de renforcement de la gouvernance des risques au sein des établissements financiers** et de **renforcement des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**.

¹ Décision d'exécution (UE) 2025/215 de la commission du 30 janvier 2025 reconnaissant, pour une durée limitée, l'équivalence du cadre réglementaire applicable aux contreparties centrales au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en vertu du règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil.

Lors des négociations du règlement EMIR 3 et de la directive 2024/2994 associée, la France a **soutenu la réduction des dépendances excessives des acteurs financiers européens à l'égard des contreparties centrales (CCP) de pays tiers**. Elle a privilégié une approche qu'elle estime pragmatique fondée sur la **gestion du risque** plutôt que **sur des mécanismes de rapatriement forcé** transversal.

La France s'est **notamment opposée à l'instauration d'une obligation de relocalisation totale** de la compensation aujourd'hui assurée par des CCP systémiques de pays tiers, mesure considérée comme déstabilisatrice pour les marchés. A l'inverse, la France a soutenu la **mise en place de l'obligation de compte actif**, qui impose aux établissements dépassant certains seuils de disposer de **comptes opérationnels auprès de CCP établies dans l'Union** et d'y **compenser un volume représentatif** de certaines catégories de transactions aujourd'hui compensées dans des CCP systémiques de pays tiers, afin de favoriser une diversification progressive des flux de compensation vers l'Union.

Dans les premières phases de la négociation, **l'Allemagne** a, à l'inverse, soutenu l'introduction **d'une obligation de rapatriement quasi intégral** dans l'Union de la compensation de certaines classes de produits dérivés, **ce qui a constitué l'un des principaux points de blocage au Conseil**. L'obligation du compte actif, défendue par la France **a été retenue et adoptée lors des négociations** et constitue **l'un des piliers du dispositif de réduction des risques** de compensation introduit par EMIR 3.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 8 vise à transposer en droit français les dispositions de la **directive 2024/2994/UE** du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024, qui modifie plusieurs directives relatives au secteur financier afin de renforcer la gestion des risques de concentration découlant des expositions aux contreparties centrales (CCP) d'importance systémique.

L'article 8 permet la **mise en cohérence des dispositions du code monétaire et financier avec les dispositions de la directive du 27 novembre 2024**, qui s'inscrivent dans la **continuité du règlement EMIR et de ses modifications successives**, le dernier en date étant le **règlement EMIR 3**.

Les **marges de manœuvres législatives nationales** restent très limitées, dans la mesure où l'essentiel des dispositions d'encadrement des CCP proviennent du **règlement EMIR 3 et sont donc d'application directe**.

IX. ARTICLE 9 - MODALITÉS D'OMISSION DES INFORMATIONS COMMERCIALEMENT SENSIBLES DANS LES INFORMATIONS DE DURABILITÉ PUBLIÉES EN APPLICATION DE LA CSRD

L'article 9 vise à **supprimer** une **disposition introduite lors de la transposition de la directive 2022/2464 du 14 décembre 2022**, dite **directive CSRD**, qui avait été insérée dans le code de commerce par la **loi DDADUE du 30 avril 2025**. Cette disposition prévoit la transmission à l'Autorité des marchés financiers (AMF) de certaines informations **en matière de durabilité des entreprises**, ce qui constitue une **surtransposition de la directive CSRD**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive **2022/2464** du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, **dite directive CSRD**, constitue une réforme majeure du **cadre européen de publication d'informations en matière de durabilité des entreprises**. La directive vise à renforcer la **transparence des informations environnementales, sociales et de gouvernance (ESG)** des entreprises et à améliorer leur comparabilité, dans le but de soutenir la transition vers une économie durable, en cohérence avec les **objectifs du Pacte vert européen**.

Révisions de la directive CSRD

Entre 2023 et 2025, la directive CSRD a fait l'objet **de révisions et d'adaptations significatives**.

En juillet 2023, l'Union a adopté les normes détaillées d'application (ESRS) par voie de règlement délégué, complétant la directive CSRD. En 2024, la directive 2024/1306/UE du 29 avril 2024 a **reporté l'adoption de certaines normes sectorielles aux fins de meilleure préparation des entreprises**.

En février 2025, à la suite de l'appel lancé par les dirigeants de l'UE, la Commission a présenté **deux trains de mesures Omnibus** visant à simplifier la législation existante dans les domaines de la durabilité. La directive (UE) 2025/794 du 14 avril 2025 a introduit un **mécanisme « stop the clock », qui a permis de reporter de deux ans** l'entrée en application des exigences de CSRD pour les grandes entreprises qui n'ont pas encore commencé à publier des informations, ainsi que pour les PME cotées, et **d'un an la date limite de transposition** et la première phase d'application (couvrant les plus grandes entreprises) de la CSRD.

Enfin, le Conseil et le Parlement sont **parvenus le 9 décembre 2025**, à un accord visant à simplifier les obligations relatives à la publication d'informations et au devoir de vigilance en matière de durabilité.

En droit interne français, la directive CSRD a été **transposée par l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023**, prise en application de la loi DDADUE du 9 mars 2023, créant une obligation de publication et de certification d'informations en matière de durabilité pour les grandes entreprises et modifiant le Code de commerce. La **loi DDADUE du 30 avril 2025 a adapté les délais de mise en œuvre** de la directive CSRD en France pour tenir compte des **ajustements européens**.

La directive CSRD prévoit la **possibilité d'omettre les informations commercialement sensibles** dans les **informations** inscrites dans les **rapports de durabilité des entreprises**. La **loi DDADUE du 30 avril 2025** a modifié l'article L. 232-23 du code de commerce pour prévoir le dépôt auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF) **des informations omises dans l'état de durabilité**¹.

Or les conditions d'omission dans la directive CSRD ne **prévoient pas que les informations concernées soient déposées auprès d'une autorité spécifique**. L'omission doit simplement ne pas faire obstacle à la bonne compréhension de la situation de la société (ce qui est évalué par l'auditeur). L'introduction dans l'article L. 232-23 du code de commerce d'une transmission à l'AMF des informations omises **ajoute donc une exigence non prévue dans les textes européens**.

De plus, le dépôt d'informations confidentielles par des sociétés cotées auprès des services de l'AMF **n'entre pas dans le mandat de l'Autorité** et peut même être interprété comme **étant contraire à ses statuts** qui prévoient un niveau élevé de transparence de son activité et donc une **obligation de publication des informations reçues**.

L'article 9 vise donc à **supprimer une surtransposition** qui a été introduite au cours de l'examen parlementaire du projet de loi DDADUE de 2024.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

L'article 9 a pour but de **supprimer une disposition** introduite par la loi DDADUE du 30 avril 2025, qui a conduit à **obliger à la transmission à l'AMF d'informations** volontairement omises dans les rapports de durabilité des entreprises. Cette obligation n'était pas prévue par la directive CSRD et la modification apportée par la loi DDADUE du 30 avril 2025 à l'article L. 232-23 du code de commerce **peut donc être considéré comme une surtransposition**.

¹ Cette disposition a été introduite par amendement par le député Gérard Leseul, président de la commission mixte paritaire sur le projet de loi DDADUE 2025.

Pour autant, cette disposition n'est **pas contraire à la directive CSRD**. Celle-ci n'interdit pas de maintenir des conditions de fond ou de forme plus strictes, et donc de **conserver en droit français l'obligation de transmission des informations omises à l'AMF**. Il existe donc une marge de manœuvre nationale pour **conserver cette surtransposition**, sous réserve cependant du risque de contrevenir aux **obligations de l'AMF**.

TITRE II - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

I. ARTICLES 10 ET 11 - PRÉVENTION DE L'UTILISATION DU SYSTÈME FINANCIER AUX FINS DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX OU DE FINANCEMENT DU TERRORISME ET ARTICLE 11 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « AMLD6 » CONCERNANT LA TRANSPARENCE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Les **articles 10 et 11** visent principalement à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer l'essentiel des mesures du **paquet législatif européen relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** adopté en mai 2024.

Certaines dispositions du paquet doivent être transposées avant le **10 juillet 2026** et d'autres doivent être transposées avant le **10 juillet 2027**.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

À la suite de scandales financiers impliquant des banques de l'Union européenne en 2018 et 2019¹, la Commission européenne a **présenté en 2021 une proposition de nouveau paquet de mesures visant à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme**. En **mai 2024**, l'Union européenne a définitivement adopté le **paquet dit AML**. Il se compose de **deux directives et de deux règlements**. C'est la **première fois** depuis la 1^{ère} directive anti-blanchiment - qui date de 1991 - que des **règlements d'application directe** accompagnent une directive anti-blanchiment.

Le **paquet AML de mai 2024** comprend :

- la **directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024** relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, dite **6^{ème} directive anti-blanchiment** ;

¹ Ces cas ont notamment concerné les banques danoises Danske et ING, lettonne ABLV, maltaise Pilatus et suédoises Swedbank et Nordea.

- la **directive (UE) 2024/1654 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024** modifiant la directive (UE) 2019/1153 en ce qui concerne l'accès des autorités compétentes aux registres centralisés des comptes bancaires par l'intermédiaire du système d'interconnexion et les mesures techniques visant à faciliter l'utilisation des relevés de transactions et prendre les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition ;

- le **règlement (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024** instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AMLA) ;

- le **règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024** relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

La 6^{ème} **directive anti-blanchiment** renforce les **obligations relatives aux bénéficiaires effectifs** avec la création d'un **registre des bénéficiaires effectifs** dans chaque État membre. La 6^{ème} directive anti-blanchiment ainsi que la directive (UE) 2024/1654 prévoient également **une interconnexion - d'ici 2029 - des registres nationaux des comptes bancaires** (recensant aussi les portefeuilles de cryptoactifs). La 6^{ème} directive anti-blanchiment renforce également les **pouvoirs des cellules de renseignement financier (TRACFIN pour la France)**.

Le **règlement (UE) 2024/1620 du 31 mai 2024** crée l'**Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (AMLA)**. L'AMLA dispose de pouvoirs de **supervision directe et indirecte sur le secteur financier et de manière circonscrite sur le secteur non financier**. Sur le secteur financier, en matière de supervision directe, l'autorité sera chargée d'évaluer à intervalles réguliers, le profil de risque des entités dans son champ de compétence. En matière de supervision indirecte, des pouvoirs de médiation et d'arbitrage contraignants sont dévolus à l'AMLA en cas de désaccord entre autorités de contrôle nationales. **Francfort** a été choisi pour accueillir le siège de l'AMLA. Le début de la supervision directe ne doit intervenir **qu'à compter de janvier 2028**.

Le **règlement (UE) 2024/1624 du 31 mai 2024** vise à harmoniser les obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. De **nouveaux assujettissements** ont été introduits par le règlement (prestataires de services sur crypto actifs, clubs de football, concessionnaires de véhicules motorisés) et les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle ont été durcies. Le règlement instaure aussi une **limite maximale de paiement en espèces (10 000 euros)** pour l'achat de biens et services à l'échelle de l'Union européenne et des **règles de transparence pour tout transfert de crypto actifs**.

L'**article 10** du projet de loi DDADUE prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer les mesures du paquet anti-blanchiment dont l'échéance de transposition est fixée **au 10 juillet 2027**. L'**article 11** prévoit la création d'un article du code monétaire et financier et la modification d'un article du livre des procédures fiscales pour assurer la transposition de certaines mesures de la 6^{ème} directive anti-blanchiment dont l'échéance de transposition est fixée **au 10 juillet 2026**.

La **loi DDADUE du 30 avril 2025** avait déjà permis d'assurer la transposition des mesures sur le régime des personnes disposant d'une **présomption légitime pour accéder au registre des bénéficiaires effectifs (RBE)**. La **loi du 13 juin 2025** visant à sortir la France du piège du narcotrafic a également conduit à modifier le périmètre **d'assujettissement aux obligations** de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les positions françaises lors de la négociation du paquet AML

Lors des **négociations au Conseil sur le paquet AML**, le **gouvernement français** avait notamment défendu les positions suivantes :

° Le **maintien d'un principe d'approche fondée sur les risques** pour les **obligations de vigilance** dont doivent s'acquitter les entités assujetties aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En effet, la proposition initiale de la Commission était très prescriptive en ce qui concerne les diligences à accomplir et les informations à recueillir de la part des entités assujetties. La France a soutenu un **assouplissement** afin de permettre aux entités assujetties de moduler ces diligences en fonction des risques.

° L'introduction d'un **plafond de paiement en espèces de 5 000 euros** pour l'ensemble de l'Union européenne ;

° L'**extension de la définition des sanctions financières ciblées** (et donc de leurs conséquences juridiques en droit de l'Union) aux sanctions prises sur le fondement de régimes nationaux (la France, notamment, dispose d'un régime national de sanctions) ;

° Un **strict encadrement des possibilités**, pour les entités assujetties, de **partager des informations relatives** à leurs clients et aux transactions suspectes, dans un objectif de protection de la vie privée et du secret des enquêtes conduite par les cellules de renseignement financier (Tracfin en France) ;

° Un **accès large au registre des bénéficiaires effectifs**, qui constitue un outil essentiel de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin notamment de permettre son accès aux journalistes d'investigations et organes de la société civile actifs dans la lutte contre la criminalité financière.

° Un **élargissement du périmètre des entités éligibles** à la supervision directe par l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et la prise en compte des mesures d'atténuation du risque mises en place par ces établissements dans le cadre du processus de sélection.

Principaux sujets de débat lors des négociations du paquet AML

Le montant du plafond européen de paiements en espèces a fait l'objet de nombreuses discussions. Les États membres étaient divisés entre ceux disposant déjà d'un plafond bas et souhaitant étendre une telle pratique au niveau européen (dont la France, soutenue notamment par la Grèce, l'Espagne, l'Italie et la Roumanie) et ceux au sein desquels le recours aux espèces était très répandu et ayant une limite élevée, voire n'ayant pas de limite (Allemagne et Autriche par exemple). Le Parlement européen défendait un plafond de 7 000 euros, contre 10 000 euros défendu par le Conseil. Un plafond à 10 000 euros, avec la possibilité pour les États membres de l'abaisser au niveau national, a constitué un compromis jugé acceptable et a été finalement retenu (article 80 du règlement UE 2024/1624).

L'accès au registre des bénéficiaires effectifs a été largement débattu. Le principe d'un accès large à ce registre a été défendu par la France et l'a également été par le Parlement européen. La France considérait qu'il s'agissait d'un outil central de transparence financière, notamment utilisé par les journalistes d'investigation et les organisations de la sociétés civiles actives dans la lutte contre la criminalité financière. Le texte final subordonne l'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs conservées dans les registres à la démonstration d'un intérêt légitime. La directive confie l'appréciation de la notion d'intérêt légitime aux États membres (articles 11, 12 et 13 de la directive (UE) 2024/1640).

Le périmètre des personnes politiquement exposées a fait l'objet de débats. Le Parlement européen souhaitait considérablement élargir le périmètre des personnes politiquement exposées, notamment pour y inclure les chefs des exécutifs des collectivités de plus de 30 000 habitants et les frères et sœurs des personnes politiquement exposées en raison de leurs fonctions, et pour faire perdurer le statut jusqu'à au moins deux ans après la cessation des fonctions. La France a défendu l'approche du Conseil, ciblée sur les populations les plus à risque. S'il ne reprend pas toutes les propositions du Parlement européen, le texte final constitue néanmoins un élargissement significatif du périmètre des personnes politiquement exposées, qui incluront notamment désormais les chefs d'exécutifs locaux de plus de 50 000 habitants et les frères et sœurs de membres de gouvernement (articles 2 et 42 à 46 du règlement 2024/1624).

Le seuil à partir duquel une personne physique est considérée comme le bénéficiaire effectif d'une personne morale a été un autre sujet de discussion. Le Parlement européen a souhaité abaisser de 25 % à 15 % des parts sociales ou droit de vote (voire 5 % en cas de risque élevé) le seuil à partir duquel une personne physique est considérée comme le bénéficiaire effectif d'une personne morale. La France ne souhaitait pas que l'UE s'éloigne de la sorte des standards internationaux, et que soit diluée la notion de bénéficiaire effectif, qui vise les personnes physiques détenant un contrôle effectif sur une personne morale. La France a donc œuvré pour un maintien de ce seuil à 25 %, ce qui a été *in fine* retenu dans le texte (article 52 du règlement n° 2024/1624).

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

Le Gouvernement justifie son choix de demander une **habilitation à légiférer par ordonnance** pour transposer l'essentiel du paquet anti-blanchiment de mai 2024 par le « **caractère très dense et très technique** »¹ des quatre textes composant le paquet.

Les seules mesures qui ne font pas l'objet d'une demande d'habilitation figurent dans **l'article 11 du projet de loi DDADUE**. Elles concernent les quelques dispositions européennes devant être transposées **dès le 10 juillet 2026**, et non le 10 juillet 2027 comme le reste du paquet. Ces dispositions transposent d'une part l'article 15 de la directive UE n° 2024/1640, et d'autre part, étendent **aux registres des trusts et des fiducies** tenus par l'administration fiscale, les dispositions relatives à **la transparence des bénéficiaires effectifs** déjà appliquées en France aux sociétés, permettant ainsi de **compléter la transposition des articles 11 et 12 de la directive 2024/1640**.

Le Gouvernement fait le choix non seulement de **procéder par ordonnance** pour transposer l'essentiel du paquet mais en outre de retenir un **périmètre très large** pour l'habilitation. Ainsi, comme le reconnaît l'étude d'impact du projet de loi, l'habilitation est rédigée en termes très généraux, l'article 10 prévoyant une habilitation pour apporter des modifications aux dispositions existantes du code monétaire et financier, mais aussi « le cas échéant, (à) **d'autres codes ou dispositions législatives** ».

L'étude d'impact note que le périmètre retenu a « pris en compte l'impératif de rendre le dispositif cohérent dans son ensemble, **y compris avec les branches de la législation nationale plus indirectement impactées** par l'entrée en vigueur du sixième paquet anti-blanchiment, ainsi qu'avec les évolutions législatives récentes relatives à la LBC/FT **intervenues en-dehors du cadre européen** ».

Déjà en **principe exceptionnel**, le recours à l'habilitation à légiférer par ordonnance **concerne, ici, en plus, un périmètre très large**.

De plus, il convient de noter que le paquet anti-blanchiment a été adopté **il y a bientôt deux ans**. Il s'agit d'un délai suffisant pour **anticiper les évolutions nécessaires du droit national**, d'autant que la présentation du projet de loi DDADUE a été finalement reportée à novembre 2025, compte tenu de l'instabilité politique.

¹ Réponse au questionnaire transmis à la Direction générale du Trésor.

Par ailleurs, les **marges de manœuvre nationales** sont réduites **s'agissant de la mise en œuvre de ce paquet** puisque des **règlements** (d'application directe donc), accompagnent pour la première fois ces nouvelles directives anti-blanchiment. Il paraît dès lors **d'autant plus important** de laisser le Parlement débattre des **dispositions inscrites dans la directive**, seules mesures sur lesquelles les **États membres ont une marge d'intervention**.

Des **sujets d'importance** figurent dans la 6^{ème} directive anti-blanchiment et dans la **directive (UE) 2024/1654**. **Peuvent être ainsi mentionnés :**

- le renforcement des **responsabilités des cellules de renseignement financier** (CRF) ;
- le **système d'interconnexion des registres nationaux de comptes bancaires** (*voir ci-après*) ;
- l'instauration de nouvelles mesures **surveillance pour le secteur non financier**, avec la mise en place des « **collèges de surveillance** ».

L'interconnexion des registres nationaux de comptes bancaires, un défi loin d'être relevé

La 6^{ème} directive anti-blanchiment prévoit la mise en place d'un **système d'interconnexion européen entre les registres nationaux de comptes bancaires**. Cette interconnexion doit permettre aux cellules de renseignement financier **d'obtenir plus rapidement les informations transfrontières** sur les détenteurs des comptes ainsi renseignés. Ce système doit être mis au point par la Commission européenne au plus tard **le 10 juillet 2029**.

Dans un rapport du 6 février 2025 fait au nom de la commission des affaires européennes, portant sur une proposition de résolution visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés¹, les rapporteurs André Reichardt et Florence Blatrix Contat **saluaient la mise en place d'un système d'interconnexion des registres centralisés de comptes bancaires**, tout en alertant sur le risque que cette interconnexion prenne du temps, **compte tenu de la situation actuelle très disparate entre les États membres et des nombreuses contraintes techniques**.

Pour que l'interconnexion puisse être efficace, encore faut-il **que chaque État se soit doté d'un registre national de comptes bancaires**². Or, en 2025, **seuls 18 États membres étaient dotés de tels fichiers**. Par ailleurs, la **diversité des formats actuels** des registres centralisés de comptes bancaires selon les pays rend les objectifs de la directive difficilement atteignables. L'ampleur de la tâche est particulièrement vaste, d'autant plus que des garanties doivent être apportées pour s'assurer de la **protection cyber du système d'interconnexion**.

¹ Rapport n° 310 (2024-2025), déposé le 6 février 2025, fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à la création d'un fichier européen des comptes bancaires et assimilés, Par M. André Reichardt et Mme Florence Blatrix Contat.

² L'obligation pour chaque État membre de se doter d'un registre national de compte bancaire date de la 4^{ème} directive anti-blanchiment, adopté en 2015.

TITRE III - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MARCHÉ INTÉRIEUR, DE CONSOMMATION ET DE CONCURRENCE

I. ARTICLE 12 – RÈGLEMENT (UE) 2024/1028 RELATIF À LA COLLECTE ET AU PARTAGE DES DONNÉES RELATIVES AUX SERVICES DE LOCATION DE LOGEMENTS À COURT TERME

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Dès 2020, la Commission européenne s'était engagée à « *examiner une éventuelle initiative axée sur les services de location de logements à court terme (le plus grand secteur de l'économie collaborative) afin de promouvoir un développement équilibré et responsable de l'économie collaborative dans l'ensemble du marché unique, dans le plein respect des intérêts publics* »¹.

De fait, les locations de courte durée, qui représentaient environ un quart de l'ensemble des hébergements touristiques de l'Union européenne en 2022, se développent rapidement au sein de l'Union européenne. Ayant constaté **la fragmentation des réglementations nationales** en matière d'enregistrement des meublés de tourisme ainsi que de collecte et de partage des données d'activité de ces logements entre les plateformes numériques de location et les autorités publiques compétentes au sein des États membres, la Commission a mené, entre le 27 septembre et le 13 décembre 2021, une consultation ayant permis de recueillir 5 692 avis.

Sur cette base, elle a publié, le 7 novembre 2022, une proposition législative visant à **harmoniser les modalités de recueil et de transmission des données relatives à la location de meublés de tourisme aux communes** habilitées à les exiger.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une stratégie axée sur les PME pour une Europe durable et numérique, 10 mars 2020.

Celle-ci prévoyait notamment :

- la possibilité de **demandeur des pièces justificatives aux loueurs** qui mettent leurs biens en location sur les plateformes, à l'appui d'une demande de numéro d'enregistrement ;
- la faculté de **suspendre les numéros d'enregistrement frauduleux**, et de demander aux plateformes de supprimer les annonces correspondantes ;
- la **mise en place d'un point d'entrée numérique unique (Penu)** pour la transmission de données entre les plateformes numériques de location de courte durée et les autorités publiques ;
- la **création de listes des autorités compétentes ayant instauré une procédure d'enregistrement** des biens soumis au règlement et des autorités demandant aux plateformes numériques de location de courte durée les données d'activité de ces biens touristiques afin de recenser les communes auxquelles les plateformes devront transmettre les données.

Le 21 septembre 2023, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen a adopté son rapport et plusieurs propositions d'amendements, avant l'ouverture des négociations interinstitutionnelles.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Lors des négociations au Conseil, **la position du Gouvernement français a été prise en compte sur plusieurs points :**

- l'ajout, dans la liste des informations devant être fournies par les hôtes et de celles qui doivent être envoyées par les opérateurs de plateformes de location au Penu, de **l'adresse détaillée du meublé de tourisme** proposé à la location ;

- la possibilité, pour les hôtes, de fournir un élément permettant de prouver leur identité autre que le numéro national d'identification ;

- l'insertion, parmi les informations que les autorités compétentes doivent adresser aux plateformes dans le cadre des injonctions qu'elles émettent, du **numéro d'enregistrement du meublé en cause**, en sus de son adresse ;

- et l'introduction de la faculté, pour les autorités chargées d'élaborer des dispositions législatives, réglementaires ou administratives concernant l'accès aux services de location de logements de courte durée et la fourniture de tels services, de **disposer de certaines informations déclarées au moment de l'enregistrement**, telles que l'adresse précise du meublé de tourisme, son type ou le fait qu'il s'agisse ou non d'une résidence principale.

En revanche, **les autorités françaises n'ont pas obtenu satisfaction** sur :

- le **renforcement des vérifications que les opérateurs numériques sont tenus d'effectuer** au sujet des déclarations des hôtes concernant l'existence de procédures d'enregistrement ou la communication des numéros d'enregistrement ;

- la possibilité, pour le Penu, de **conserver les données qui transitent par son intermédiaire au-delà de la durée nécessaire** pour assurer le traitement automatique, intermédiaire et transitoire des données à caractère personnel ;

- et **l'accès à des données personnelles pour les instituts statistiques** ou les entités menant des activités de recherche scientifique.

Au terme des trilogues, un texte de compromis a été adopté à une large majorité par le Parlement européen – 493 voix pour, 14 contre et 33 abstentions – le 29 février 2024, puis par le Conseil le 18 mars suivant.

Dans le texte final, le Parlement a notamment obtenu **l'extension de la liste des informations permettant l'identification précise d'un meublé de tourisme**, l'obligation pour le déclarant d'indiquer que le meublé de tourisme est soumis à un régime d'autorisation, l'allongement de la période de conservation des données après retrait de l'enregistrement **de 12 à 18 mois** et **le renforcement des obligations des plateformes en matière de vérification des déclarations des loueurs** utilisant leurs services (« conformité dès la conception ») et de publication du numéro d'enregistrement avec les annonces d'offres de location.

En revanche, la position du Conseil a prévalu sur l'accès aux données individuelles pour les autorités chargées de la conception des politiques publiques, la reconnaissance du rôle central des instituts nationaux de statistique dans le recueil et le traitement des données d'activité ou encore sur le délai d'entrée en application du texte, maintenu à 24 mois au lieu de 18 mois.

Le règlement (UE) 2024/1028 du 11 avril 2024 concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée, et modifiant le règlement (UE) 2018/1724, dit règlement « Short term rentals » (STR), sera directement applicable **à compter du 20 mai 2026**.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

En France, un certain nombre de mesures ont été mises en œuvre au cours des dernières années pour encadrer la location de meublés de tourisme.

Dès 2022, la direction générale des entreprises (DGE) a ainsi expérimenté un outil baptisé « **API meublés** » et visant à simplifier les échanges de données entre les plateformes de location de meublés de tourisme et les communes en les numérisant et en les automatisant. Un bilan positif a été tiré de cette expérimentation, les plateformes et les communes ayant exprimé le désir de voir ce dispositif pérennisé.

Par la suite, l'article 43 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, dite loi « Sren », a permis aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant mis en œuvre une procédure d'enregistrement des meublés de tourisme de **demandeur à avoir accès aux données d'activités de ces logements** par le biais de l'organisme public unique chargé de les recueillir auprès des intermédiaires de location de meublés (IDM), ce dernier devant être désigné par décret¹. Ce dispositif de centralisation des données devant être transmises aux autorités compétentes correspond donc au Penu prévu par le règlement STR.

Au surplus, l'article 1^{er} de la loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale, dite loi « Le Meur-Echaniz », qui doit entrer en vigueur le 20 mai 2026, en même temps que l'entrée en application du règlement STR, renforce les conditions de l'enregistrement des meublés de tourisme dans le respect des prescriptions du règlement, tout **en généralisant cet enregistrement à l'ensemble du territoire et en le confiant à un téléservice national unique**.

¹ Article L. 324-2-1 du code du tourisme.

Le 18 avril 2025, le Gouvernement français a notifié à la Commission européenne un projet de décret portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « API meublés » et visant à pérenniser le dispositif expérimenté en 2022, de façon à assurer l'application de l'article 43 de la loi Sren.

Néanmoins, **par un avis circonstancié** du 18 juillet 2025, **la Commission européenne a invité la France à réviser ce projet**, dans la mesure où :

- il oblige les plateformes, lors de la première transmission de données, à communiquer les données relatives à l'année en cours et à la précédente, tandis que le règlement exige uniquement la communication des données relatives au mois écoulé ;
- il leur impose la transmission de données non prévues par le Digital Services Act (DSA) de 2023 ;
- il s'appliquerait indistinctement aux plateformes établies tant en France qu'à l'étranger, tandis que la directive sur le commerce électronique de 2000 a posé le principe du pays d'origine, en application duquel les prestataires de services de la société de l'information sont, en règle générale, soumis au droit de l'État membre dans lequel ils sont établis.

D'après le Gouvernement, le Penu « *sera officiellement ouvert au moment de la publication des mesures réglementaires d'application de l'article 43 de la loi Sren, mesures qui sont actuellement soumises à l'examen du Conseil d'État* »¹.

En tout état de cause, le Gouvernement sollicite aujourd'hui une **habilitation à légiférer par voie d'ordonnance** pour « *achever l'adaptation du droit national aux nouvelles obligations du règlement STR entrant en application au mois de mai 2026* »² et évoque notamment :

- **l'ajustement des catégories d'informations et des pièces justificatives exigées lors de l'enregistrement**, pour corriger un écart potentiel entre la loi « Le Meur-Echaniz » et le règlement STR ;
- **l'adaptation des modalités de mise à disposition des communes des données d'activité ;**
- **la mise en œuvre des vérifications aléatoires et régulières imposées aux plateformes**, qui font encore l'objet de discussions au niveau européen ;
- la désignation de l'entité nationale chargée du transfert des données à Eurostat et la détermination des modalités générales de cette transmission ;

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission des affaires européennes.

² Étude d'impact du projet de loi.

- la compatibilité du régime national d'ouverture des données (open data) avec les contraintes du règlement européen, notamment en matière de durée de conservation des données et d'identification des destinataires autorisés.

Le Gouvernement disposerait à cet effet d'un **délai de six mois** à compter de la promulgation de la loi, un projet de loi de ratification devant être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

L'étude d'impact du projet de loi indique que, « *si les principales dispositions du droit français devant être alignées avec les obligations européennes à venir ont déjà pu être identifiées, il n'est pas possible à ce stade de définir avec certitude les dispositions à prendre par ordonnance* », dans la mesure où « *le parachèvement de cette définition est suspendu à l'aboutissement de plusieurs travaux en cours, notamment des travaux européens menés au sein de différents groupes techniques en vue de définir les principales caractéristiques attendues du point d'entrée numérique unique prévu par le règlement européen* ».

Il eût certes été préférable que le Gouvernement identifie les adaptations législatives nécessaires avant de proposer au Parlement de les adopter. Néanmoins, cette perspective paraît difficilement envisageable compte tenu de l'approche de la date d'entrée en vigueur du règlement européen, fixée au 20 mai 2026.

Pourquoi une ordonnance ?

Certaines dispositions du droit national devant faire l'objet d'une modification ont d'ores et déjà été identifiées.

C'est le cas de la définition des intermédiaires de location de meublés de tourisme, posée à l'article L. 324-2-1 du code du tourisme. En effet, sa rédaction issue de la loi « Le Meur-Echaniz » peut laisser penser que les plateformes de location seront tenues de transmettre les données afférentes aux seuls meublés situés dans des zones où s'appliquent à la fois la procédure d'enregistrement (soit l'ensemble du territoire national à compter du 20 mai 2026) et la procédure d'autorisation préalable au changement d'usage. Or, le règlement STR permet à toutes les autorités compétentes mettant en œuvre une procédure d'enregistrement de demander l'accès aux données d'activité des meublés mis en location, y compris dans des zones où ne s'applique pas la procédure d'autorisation préalable au changement d'usage. Le Gouvernement envisage donc de modifier le droit national pour en assurer la conformité au droit européen.

De même, l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, tel que modifié par la loi « Le Meur-Echaniz », dispose qu'un décret fixe, d'une part, les informations et pièces exigées pour l'enregistrement et, d'autre part, celles qui peuvent être jointes à la déclaration afin de permettre notamment le contrôle par la commune du respect des règles de sécurité contre les risques d'incendie et des règles concernant les autorisations préalables de changement d'usage – l'absence de transmission de ces dernières ne faisant pas obstacle à la délivrance immédiate du numéro d'enregistrement, dans la mesure où elles peuvent être vérifiées a posteriori. Le règlement STR, quant à lui, semble néanmoins faire relever les autorisations de changement d'usage de la catégorie des pièces dont la communication conditionne la délivrance de ce numéro. Il convient donc de corriger cette incohérence.

D'autres dispositions devant être modifiées ont été identifiées, mais des choix doivent encore être opérés à leur égard. Il en va ainsi, par exemple, du dispositif de centralisation des données d'activité issu de l'article 43 de la loi Sren. Aux termes du règlement STR, les plateformes de location ne peuvent être tenues de collecter des données qu'au moment où la liste des zones pour lesquelles les autorités compétentes leur ont demandé des données sera mise à disposition par l'intermédiaire du Penu. Cependant, l'article L. 324-2-1 du code du tourisme prévoit que soient mises à la disposition des communes les données collectées concernant l'année en cours et la précédente, ce qui reviendrait à exiger que les fournisseurs de plateformes commencent, dans certains cas, à collecter des données concernant des meublés situés sur le territoire d'autorités compétentes avant que ladite liste soit mise à disposition. Selon le Gouvernement, « une réflexion est donc en cours sur les options qui pourraient être retenues pour éventuellement modifier ces dispositions législatives », en associant les collectivités territoriales à ce processus. Du reste, à compter du 20 mai 2026, le gestionnaire du téléservice national d'enregistrement, qui sera également gestionnaire du Penu, sera érigé en autorité compétente, dans la mesure où il sera chargé de gérer les procédures d'enregistrement, et se verra par conséquent appliquer la durée limite de conservation des données de 18 mois prévue par le règlement STR, ce qui pourrait remettre en question sa capacité à mettre à la disposition des communes les données de l'année en cours et de la précédente.

Enfin, certains sujets doivent encore faire l'objet d'investigations. Il s'agit :

- de l'obligation faite aux opérateurs de plateformes de location de déployer des efforts raisonnables pour vérifier de manière aléatoire et régulière les déclarations des hôtes concernant différents éléments. Selon le Gouvernement, la mise en œuvre de ces dispositions par les États membres poserait actuellement des difficultés, liées notamment à l'imprécision des notions d'« efforts raisonnables » et de « manière régulière », et ferait toujours l'objet de discussions par le groupe de coordination prévu par le règlement STR, qui réunit la Commission et les coordinateurs nationaux. Celui-ci n'ayant pas pris de décision claire à ce jour, le Gouvernement indique que « la prise d'une disposition nationale adaptée et compatible avec le règlement STR est subordonnée à la poursuite des réflexions au sein du groupe de coordination » et qu'« à défaut d'approche coordonnée, les autorités françaises concevront un dispositif national après avoir consulté les intermédiaires de location de meublés intervenant en France » ;

- du transfert de données vers Eurostat. En effet, l'Insee est normalement l'organisme chargé de la transmission des données, tous secteurs confondus, à Eurostat. Néanmoins, le règlement STR dispose que les États membres désignent l'entité nationale chargée de transmettre mensuellement ces données aux instituts nationaux de statistique et de les mettre à la disposition d'Eurostat, ce qui pourrait signifier qu'une entité tierce devrait être désignée à cet effet. D'après le Gouvernement, « cela pourrait être l'organisme gestionnaire de l'API Meublés ». En tout état de cause, celui-ci précise que « ce n'est que lorsque l'interprétation de cette disposition sera stabilisée que les mesures législatives nationales permettant leur mise en œuvre pourront être arrêtées » ;

- de la compatibilité des dispositions nationales sur l'open data avec le règlement STR. De fait, dans sa rédaction issue de l'article 43 de la loi Sren, l'article L. 324-2-1 du code du tourisme introduit une obligation de mise à disposition du public d'un certain nombre de données par l'organisme devant opérer l'API Meublés. En premier lieu, le règlement ne prévoit pas que les autorités non compétentes aient un accès direct au Penu. Les données d'activité sous forme anonymisée ne pourront être partagées que par les autorités compétentes, mais cette difficulté devrait être résolue par la reconnaissance de l'organisme gestionnaire de l'API Meublés comme autorité compétente à compter du 20 mai 2026. D'autre part, le règlement dispose que les autorités compétentes peuvent partager des données d'activité sous forme anonymisée notamment avec les autorités chargées d'élaborer des dispositions législatives, réglementaires ou administratives concernant l'accès aux services de location de logements de courte durée et la fourniture de tels services et avec les entités ou personnes qui mènent des activités de recherche scientifique, d'analyse ou d'élaboration de nouveaux modèles d'entreprise, lorsque cela est nécessaire aux fins de ces activités. Malgré l'usage de l'adverbe « notamment », le Gouvernement indique que « la question de la compatibilité d'une ouverture large des données n'est toutefois pas définitivement tranchée ». Enfin, à partir du 20 mai 2026, le gestionnaire de l'API Meublés se verra appliquer la durée limite de conservation des données de 18 mois, ce qui suscite des interrogations quant à la compatibilité de cette limitation avec la possibilité d'une mise à disposition du public sur une durée suffisamment longue pour présenter un intérêt.

Source : réponse au questionnaire de la commission des affaires européennes

En tout état de cause, le risque de surtransposition est inexistant, dans la mesure où il s'agit d'**adapter le droit national à un règlement européen**.

Les **marges de manœuvre** du législateur français, quant à elles, paraissent **extrêmement étroites**, dans la mesure où le règlement STR dispose que toute procédure d'enregistrement établie par un État membre doit être conforme à ses dispositions, tandis que toute obligation imposée aux plateformes qui irait au-delà des prescriptions du règlement devrait être examinée à l'aune de sa compatibilité avec les textes transversaux régulant l'activité des plateformes numérique, à savoir le règlement (UE) 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques et la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

En décembre 2025, la Commission européenne a dévoilé un **plan pour un logement abordable**. Constatant une croissance des locations de courte durée de près de 93 % entre 2018 et 2024, qui limite l'offre de logements abordables pour les résidents de certains secteurs touristiques, où ces locations peuvent représenter jusqu'à 20 % du stock de logements, elle s'est engagée à proposer un nouvel acte législatif établissant un cadre légal cohérent, fondé sur la donnée, clair et prévisible pour **permettre aux autorités locales de prendre des mesures proportionnées et ciblées à l'égard des plateformes de location**, en particulier dans les zones tendues, et de soutenir le tourisme durable.

Si aucune mesure concrète n'a été annoncée, il s'agirait à la fois d'aider les autorités publiques locales à préserver et à améliorer l'accessibilité des logements dans les zones tendues, notamment à travers la simplification de certaines procédures administratives, de lutter contre la concurrence déloyale que représentent les meublés de tourisme pour le secteur de l'hôtellerie et de mieux protéger les consommateurs.

La commission des affaires européennes s'est saisie de ce dossier et sera particulièrement attentive à l'enjeu du respect du principe de subsidiarité.

II. ARTICLES 13, 14 ET 15 - MESURES NATIONALES D'ADAPTATION DU CADRE EUROPÉEN DE MESURES RELATIVES À UNE SITUATION D'URGENCE DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR ET À LA RÉSILIENCE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

La pandémie de Covid-19 et l'invasion russe en Ukraine ayant démontré la vulnérabilité du marché unique et des chaînes de production en cas de crise imprévue, la Commission européenne a publié, le 19 septembre 2022, un paquet législatif visant à la **création d'un instrument du marché unique pour les situations d'urgence (Smei)**.

Un an plus tard, le 13 septembre 2023, le Parlement européen a adopté une position de négociation reposant sur la **création d'un comité d'urgence et de résilience du marché intérieur** chargé de conseiller la Commission européenne sur les mesures à prendre pour anticiper les conséquences d'une crise, pour les prévenir ou pour y réagir, la conduite par la Commission de **tests de résistance pour certains secteurs critiques**, l'interdiction pour les États membres de mettre en œuvre des restrictions à la liberté de circulation en réponse à une situation d'urgence dans le marché intérieur, la **constitution de réserves stratégiques de biens d'importance critique** avec l'appui de la Commission et l'activation du mode d'urgence du marché intérieur **par le biais de l'adoption d'un acte législatif** plutôt que d'un acte d'exécution du Conseil.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Au sein du Conseil, le Gouvernement français a demandé :

- la suppression de la référence aux instruments de mesure et de pesage à fonctionnement non automatique dans le champ d'application des textes, dans la mesure où leur nécessité en temps de crise ne paraissait pas évidente ;
- la **possibilité de répercuter sur les fabricants les éventuels surcoûts liés à la priorisation des évaluations de la conformité** par les organismes notifiés pour les biens nécessaires en temps de crise, à condition que ceux-ci restent proportionnés ;
- **l'apposition de l'estampille « produits de crise » sur les produits mis sur le marché en temps de crise** selon des procédures dérogatoires, afin de les distinguer à la fois de ceux mis sur le marché selon les procédures ordinaires et des produits non conformes ne revêtant pas le marquage CE.

L'ensemble de ces exigences ont été reprises par le Conseil.

Un accord a finalement été trouvé par les colégislateurs le 1^{er} février 2024. Celui-ci inclut notamment :

- la clarification du champ d'application du règlement, qui se limitera aux mesures relatives au marché intérieur en situation de crise, sans empiéter sur les domaines qui relèvent de la compétence des États membres tels que la sécurité nationale ;
- la participation d'un député européen aux travaux du comité d'urgence et de résilience pour le marché intérieur en tant qu'observateur ;
- la **conduite de tests de résistance et de simulations** permettant de préparer les crises ;
- la **possibilité, pour la Commission, de demander aux entreprises certaines données importantes**, et notamment le niveau des stocks de certains produits qu'elles détiennent ;

- le partage entre les États membres d'informations relatives aux mesures qu'ils mettent en œuvre en cas de crise ;
- et la possibilité, pour la Commission, de passer des commandes prioritaires de biens ou de services essentiels **en déchargeant les entreprises acceptant ces commandes de leur responsabilité envers les clients** dont elles ne pourront pas honorer les commandes en conséquence.

Les textes de compromis ont été validés par le Parlement le 24 avril 2024 par 408 voix contre 68 et 153 abstentions pour le règlement (UE) 2024/2747, 409 voix contre 60 et 157 abstentions pour le règlement (UE) 2024/2748 et 412 voix contre 52 et 161 abstentions pour la directive (UE) 2024/2749, avant d'être adoptés par le Conseil le 26 septembre suivant.

Le règlement 2024/2747 établissant un cadre de mesures relatives à une situation d'urgence dans le marché intérieur et à la résilience du marché intérieur, dit règlement « Surmi », et le règlement 2024/2748, qui modifie six règlements sectoriels couvrant des produits susceptibles d'être concernés par une situation de crise, seront applicables **à compter du 29 mai 2026**.

Le délai accordé aux États membres pour la transposition de la directive 2024/2749, qui modifie dix directives sectorielles couvrant des produits susceptibles d'être concernés par une situation de crise, **expirera à cette même échéance**.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

Les articles 13, 14 et 15 du projet de loi modifient respectivement le code de l'environnement, le code du travail et le code des postes et des communications électroniques afin d'y **insérer les procédures d'urgence prévues par ces actes législatifs européens** en matière de mise sur le marché de certains produits.

Ne pouvant être mises en œuvre que lorsqu'un acte d'exécution adopté par la Commission européenne le prévoira, ces procédures portent sur l'évaluation de la conformité des produits, la présomption de conformité, l'adoption de spécifications communes et la surveillance du marché.

S'agissant des appareils et systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles, des appareils à gaz, des équipements sous pression transportables, des équipements sous pression et des récipients à pression simples, l'article 13 tend à :

- **prioriser les évaluations menées par les organismes habilités au profit des produits qualifiés de biens nécessaires en cas de crise ;**

- établir les critères permettant aux autorités françaises d'autoriser, sur leur territoire, la mise sur le marché ou l'utilisation par le fabricant à ses propres fins de produits qualifiés de biens nécessaires en cas de crise **qui n'auraient pas fait l'objet d'une évaluation de conformité par un organisme habilité ;**

- étendre cette possibilité aux produits pour lesquels la Commission européenne a adopté un acte d'exécution qui étend la validité d'une telle autorisation accordée par un État membre ;

- et compléter le dispositif de sanctions en vigueur au regard des nouvelles dispositions.

L'article 14, quant à lui, permet d'autoriser la mise sur le marché, ou la mise en service sur le territoire national, des machines ou des produits connexes qualifiés de biens nécessaires en cas de crise qui n'auraient pas fait l'objet d'une évaluation de conformité par un organisme habilité.

Enfin, l'article 15 détermine les critères permettant de bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché à titre dérogatoire pour les équipements radioélectriques qualifiés de biens nécessaires en cas de crise, pose le principe de reconnaissance mutuelle de ces autorisations entre États membres et **désigne l'Agence nationale des fréquences (ANFr) comme autorité nationale compétente pour délivrer des autorisations de mise sur le marché à titre dérogatoire** en matière d'équipements radioélectriques.

S'agissant de **l'adaptation du droit national à des règlements européens**, le risque de surtransposition est inexistant.

Ces trois articles se bornant à reprendre les termes de la législation européenne, le législateur français ne dispose que d'une **marge de manœuvre limitée** pour faire évoluer le texte.

III. ARTICLE 16 – PLATEFORME NATIONALE DES AIDES D'ÉTAT VALANT REGISTRE NATIONAL DES AIDES DE MINIMIS

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Le règlement (UE) 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*¹ dans le secteur de l'agriculture a été modifié pour la dernière fois par le règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019, lequel devait être applicable **jusqu'au 31 décembre 2027**.

Néanmoins, du fait de la crise agricole de 2024, la Commission européenne a anticipé sa révision, notamment pour **relever de 25 000 euros à 50 000 euros le plafond des aides pouvant être versées à une même entreprise agricole sans solliciter l'autorisation de la Commission**. Les plafonds nationaux de versement sur trois ans ont également été revalorisés et le plafond sectoriel, qui interdit le versement de plus de 50 % des aides agricoles à un même secteur, supprimé.

En contrepartie, les sommes versées doivent être **obligatoirement reportées dans un registre librement consultable par le public**. Les États membres doivent ainsi choisir, pour l'ensemble de leurs autorités d'octroi, **soit la création d'un registre central national, soit l'utilisation du registre européen**, qui sera établi par la Commission à partir du 1^{er} janvier 2026.

Cette obligation s'applique à compter de la même date pour les aides générales et les aides aux Sieg et à partir du 1^{er} janvier 2027 pour les aides au secteur de l'agriculture. En revanche, elle ne s'appliquera au secteur de l'aquaculture et de la pêche que si l'État concerné décide de porter le montant maximum des aides pouvant être octroyées aux entreprises de ce secteur **de 30 000 euros à 40 000 euros sur trois exercices fiscaux**.

Il convient de préciser que les quatre règlements dont il est question – le règlement 2023/2831 du 13 décembre 2023, de portée générale, le règlement 2023/2832 du 13 décembre 2023, spécifique aux services d'intérêt économique général (Sieg), le règlement 2023/2391 du 4 octobre 2023, spécifique à la pêche et à l'aquaculture, et le règlement 2024/3118 du 10 décembre 2024, spécifique à l'agriculture – relèvent de la **compétence exclusive de la Commission européenne en matière d'aides d'État** et ne constituent donc pas des actes législatifs ordinaires faisant l'objet d'un vote du Conseil.

¹ Il s'agit d'aides accordées par les États membres à des entreprises et dont le montant est plafonné sur une période de trois années glissantes, de façon à garantir qu'elles n'affectent pas les échanges intracommunautaires.

La position française sur la révision des règlements relatifs aux aides *de minimis*

Initialement, l'obligation de transparence systématique commune aux quatre règlements n'avait pas, en tant que telle, les faveurs du Gouvernement français, qui considérait que la mise en place d'un tel registre présentait une certaine **lourdeur administrative**.

Néanmoins, les travaux préliminaires de la Commission européenne ont établi qu'elle visait les aides d'État aux acteurs économiques au sens large. Dès lors, **les autorités françaises ont admis un renforcement des obligations de transparence en contrepartie de l'augmentation du plafond des aides *de minimis* qu'elles demandaient avec insistance**, d'autant qu'un registre central optionnel avait été mis en œuvre par de nombreux États membres entre 2013 et 2023 dans le cadre fixé par les règlements antérieurs.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

L'article 16 du projet de loi vise à imposer aux collectivités territoriales et à leurs groupements la consignation au sein d'un registre central national des aides *de minimis* **d'un certain nombre d'informations relatives aux aides qu'ils octroient** (bénéficiaire, secteur d'activité, date d'octroi, montant, etc.).

Le Gouvernement ayant choisi de relever par voie réglementaire le plafond des aides pouvant être octroyées aux entreprises du secteur de l'aquaculture et de la pêche, **ces dispositions s'appliqueront également à elles**.

Il a été décidé que la **plateforme nationale des aides d'État**, qui présente des avantages en termes de sécurité juridique, d'ergonomie et de réduction de la charge administrative, tiendrait lieu de **registre central**.

En effet, selon le Gouvernement, « *toutes les associations d'élus se sont prononcées en faveur du choix de cet outil national plutôt que de l'outil européen* »¹, tandis que seul un outil national pourra traiter, par exemple, le rapport annuel, si l'autorité le décide pour son compte, ou fournir des données agrégées utiles pour la connaissance et le pilotage stratégique des aides aux entreprises.

L'étude d'impact précise que la même obligation sera prévue par décret pour les autres autorités d'octroi des aides *de minimis*, à savoir les administrations de l'État et ses opérateurs.

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission des affaires européennes.

L'article 16 se cantonne donc à **formaliser le choix par le Gouvernement français d'un registre central national** plutôt que du registre européen et à créer une obligation d'alimentation dudit registre par les collectivités territoriales et leurs groupements, comme le prescrivent les règlements européens.

Le risque de surtransposition est inexistant, s'agissant d'un règlement. Le Gouvernement a toutefois précisé que « *la seule obligation induite de facto par la mesure ne figurant pas expressément dans les règlements européens concerne l'établissement par l'autorité d'octroi d'un numéro d'identification de l'aide* », indiquant néanmoins que « *ce numéro d'ordre s'est avéré nécessaire pour la traçabilité de l'opération par l'autorité d'octroi elle-même, donc à son bénéfice* »¹.

Les règlements européens en cause (règlements d'exécution) étant d'application directe, les marges de manœuvre du législateur français pour définir leurs modalités de mise en œuvre s'avèrent particulièrement limitées.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

Par une décision (UE) 2025/2630 du 16 décembre 2025 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de Sieg et abrogeant la décision 2012/21/UE, la Commission européenne a introduit une **obligation de publicité des aides d'État aux Sieg supérieures à un million d'euros à compter du 1er janvier 2028**.

Les États membres doivent donc choisir un registre national ou le registre européen pour y consigner les compensations de service public octroyées aux entreprises chargées de la gestion de Sieg.

Le Gouvernement a toutefois indiqué à la commission des affaires européennes que « *le choix de ce registre central pour les Sieg n'a pas encore fait l'objet d'échanges interministériels ni de concertation avec les associations d'élus* » et qu'il « *donnera donc lieu à une disposition législative dans un vecteur ultérieur* »².

¹ Ibid.

² Ibid.

IV. ARTICLE 17 – MESURES D’ADAPTATION AU RÈGLEMENT (UE) 2024/3018 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 27 NOVEMBRE 2024 RELATIF AUX STATISTIQUES EUROPÉENNES

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L’ORIGINE DE L’ARTICLE

Les crises financière, migratoire et sanitaire qui ont touché l’Union européenne et l’invasion russe en Ukraine ont amplifié la **demande de statistiques plus fiables et plus détaillées** en vue d’éclairer le processus de décision à l’échelle européenne et d’apporter la meilleure réponse possible aux crises.

En outre, la transformation numérique en cours engendre de **nouveaux besoins en matière d’information**, en parallèle de l’émergence de nouvelles sources de données.

Dans ce contexte, la Commission européenne a souhaité modifier le cadre juridique dans lequel s’inscrit le système statistique européen (SSE), révisé pour la dernière fois en 2015.

Elle a donc publié, le 10 juillet 2023, une proposition législative visant notamment à **imposer à des personnes privées de permettre l’utilisation des données qu’elles détiennent** pour le développement et la production de statistiques publiques, à **autoriser la conduite d’actions statistiques au niveau européen en réponse aux crises** et à des circonstances extraordinaires et à permettre à la Commission, via Eurostat, de partager des données avec les instituts nationaux de statistique.

Le 4 décembre suivant, la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) du Parlement européen a adopté son rapport sur cette proposition et formulé plusieurs propositions de modification. Celles-ci portaient notamment sur :

- le renforcement des critères de sélection des États membres en matière de compétences dans le domaine des statistiques dans le cadre du **recrutement des directeurs des instituts nationaux de statistique** ;
- la possibilité, pour les États membres, de **décider séparément et volontairement de participer aux actions statistiques temporaires** menées à l’échelle européenne ;
- et la mise en place de **garanties encadrant l’utilisation de données personnelles à des fins statistiques**, en particulier en matière d’anonymisation.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Lors des négociations sur ce texte, le Gouvernement français a soutenu le principe, **finalement retenu dans le règlement**, selon lequel il appartient aux États membres de définir et de mettre en œuvre des mesures appropriées destinées à **garantir l'effectivité du droit d'accès aux bases de données détenues par des personnes morales de droit privé reconnu aux instituts nationaux de statistique et à Eurostat** pour la production et le développement des statistiques européennes.

Selon le Gouvernement, la prise en compte de sa position « *n'a pas soulevé de difficulté notable au cours des négociations au Conseil* »¹.

Un texte de compromis a finalement pu être voté le 13 mars 2024 par le Parlement européen, à 568 voix contre 22 et 12 abstentions, puis le 5 novembre de la même année par le Conseil.

Le règlement (UE) 2024/3018 du 27 novembre 2024 reprend les propositions du Parlement relatives à la procédure de sélection des directeurs des instituts nationaux de statistique et d'Eurostat et inclut d'autres évolutions, à savoir :

- la limitation de la possibilité, pour Eurostat, d'examiner les situations de crise et d'entreprendre des actions statistiques urgentes aux cas dans lesquels **il est strictement nécessaire de répondre aux besoins urgents découlant d'une situation de crise** à la suite de l'activation des mécanismes d'urgence établis par la réglementation européenne et ces besoins urgents ne peuvent être satisfaits dans le cadre du programme statistique européen ;

- la **consultation obligatoire des instituts nationaux de statistique et d'Eurostat** sur la conception, le développement et la cessation de l'utilisation des sources et bases de données et systèmes d'interopérabilité administratifs créés et mis à jour par d'autres organes ;

- l'obligation, pour les demandes de données à des personnes privées, de **respecter le principe de minimisation des données**, de **rester proportionnelles par rapport aux besoins statistiques** en ce qui concerne le niveau de détail et le volume des données ainsi que la fréquence à laquelle elles doivent être mises à disposition et de **ne concerner que des données à caractère non personnel** (certaines catégories de données à caractère personnel pouvant néanmoins être demandées dans des circonstances spécifiques) ;

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission des affaires européennes.

- la possibilité, pour Eurostat, les instituts nationaux de statistique ou d'autres autorités nationales dans leurs domaines de compétence respectifs, d'autoriser des chercheurs réalisant des analyses statistiques à des fins scientifiques à accéder aux données confidentielles, y compris aux données mises à disposition par des détenteurs de données privés, qui ne permettent qu'une identification indirecte des unités statistiques.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

Aux termes de l'article 17 *quater* du règlement 2024/3018 du 27 novembre 2024 relatif aux statistiques européennes, **la Commission européenne peut adopter des décisions infligeant des amendes** dans un délai d'un an à compter de la date limite pour la communication des données fixées dans sa décision lorsque le détenteur de données privé ne fournit pas de données ou dans un délai d'un an à compter de la communication de données inexacts, incomplètes ou trompeuses.

Il est précisé que les amendes peuvent aller **jusqu'à 25 000 euros** et, en cas de récidive dans un délai de trois ans, atteindre 50 000 euros.

L'article 3 *bis* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951, quant à lui, dispose qu'en cas de refus de se conformer à une mise en demeure de la part de la personne sollicitée pour l'enquête et après avoir recueilli l'avis du Conseil national de l'information statistique (Cnis), le ministre de l'économie peut, par une décision motivée, **prononcer une amende administrative dont le montant ne peut dépasser 25 000 euros** s'il s'agit de la première amende encourue à ce titre et 50 000 euros en cas de récidive dans un délai de trois ans.

Comme le souligne l'étude d'impact du projet de loi, ces amendes administratives sont cohérentes, dans leur nature et leur montant, avec celles que peut prononcer la Commission européenne.

Le règlement européen disposant que les États membres prennent les mesures appropriées pour assurer l'exécution effective des demandes de transmission de données privées adressées à leurs détenteurs, l'article 17 du projet de loi tend à **adapter la législation nationale de façon à permettre la mise en œuvre de ces dispositions**.

En effet, en l'état du droit, le ministre de l'économie est habilité à demander, après avis du Cnis, la transmission de données à caractère non personnel détenues par des personnes morales de droit privé au bénéfice des services producteurs d'informations statistiques, mais **seulement lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques rendues obligatoires par la loi**, comme les données recueillies pour le calcul de l'indice des prix à la consommation¹.

Or, comme le précise l'étude d'impact, *« cette condition de substitution constitue une restriction qui ne permet pas de satisfaire pleinement aux exigences du règlement européen, notamment dans les situations où l'exploitation de données existantes serait nécessaire à défaut de pouvoir mettre en œuvre une enquête »*.

L'article 17 se borne par conséquent à élargir la prérogative accordée par la loi au ministre de l'économie afin d'**inclure les situations prévues par le règlement européen**. Il lui serait ainsi possible d'exiger la transmission des données concernées lorsqu'elles seront recherchées pour les besoins liés au développement, à la production et à la diffusion de statistiques européennes. Le régime de sanctions administratives prévu par la loi en cas de refus de transmission serait désormais également applicable dans ce cadre. Le risque de surtransposition est par conséquent inexistant.

En tout état de cause, si le règlement laisse aux États membres une marge limitée, centrée sur la définition de ces « mesures appropriées », dont le principe de sanctions administratives constitue un élément essentiel, il n'exclut pas que le législateur national puisse étendre le champ de l'obligation de communication de données à des besoins relevant des statistiques nationales, dans un cadre comparable et assorti de garanties équivalentes.

V. ARTICLE 18 - MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA DIRECTIVE 2019/2161 RELATIVE À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

À la suite des scandales du « Dieselgate » et du glyphosate, la Commission européenne a souhaité **renforcer la législation en matière de protection des consommateurs** par le biais d'un paquet législatif présenté le 11 avril 2018.

¹ Loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, article 3 bis.

Celui-ci prévoyait notamment :

- **l'accroissement de la transparence du marché numérique**, au travers d'une meilleure information des consommateurs sur l'identité des vendeurs sur les places de marché en ligne, pour leur permettre de savoir s'ils bénéficient ou non des dispositions législatives de protection des consommateurs, et sur les résultats de recherches sur les plateformes en ligne, afin qu'ils sachent si l'apparition d'un résultat en tête de file découle d'un paiement effectué à cet effet par le vendeur ;

- la possibilité, pour les consommateurs, d'introduire **des recours collectifs** par l'intermédiaire d'entités qualifiées et validées par les autorités des États membres ;

- l'harmonisation des réglementations nationales relatives aux amendes pouvant être infligées aux entreprises en cas d'infraction transfrontières de grande ampleur, afin de **les porter, au minimum, à 4 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise** dans chaque État membre concerné par l'infraction ;

- le **renforcement de la transparence du processus d'évaluation des risques** au terme duquel sont délivrées les autorisations en matière de sécurité alimentaire par la publication des études d'évaluation des risques et la possibilité, pour la Commission, de donner à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) les moyens de **commanditer des études sur les substances les plus controversées** plutôt que de la laisser dans la dépendance des études fournies par les industriels ;

- et des aménagements au droit de rétractation des consommateurs afin de limiter les risques d'abus, en permettant au professionnel de ne rembourser le consommateur qu'à la réception des marchandises retournées et **en conditionnant le remboursement à l'absence d'usage abusif du produit de la part du consommateur**.

Le 28 janvier 2019, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen a adopté son rapport, proposant l'adoption d'amendements visant, entre autres, à :

- imposer aux places de marché en ligne de rendre publique une description des processus utilisés pour proposer les avis de consommateurs sur des produits, d'indiquer si l'authenticité de ces avis est vérifiée et de décrire, le cas échéant, les principales caractéristiques de ce contrôle ;

- les contraindre à inclure dans les résultats de recherche **des informations relatives aux réductions de prix** et à indiquer, quand cela se justifie, la classification officielle d'un produit ou d'un service (comme le nombre d'étoiles attribué à un hôtel) ;

- les obliger, quand elles suspectent l'illégalité d'une offre, d'un produit ou d'un service proposé sur leur plateforme, à **en informer les consommateurs ayant acheté cette offre**, ce produit ou ce service ;

- considérer comme des pratiques commerciales trompeuses, entre autres, le fait de fournir, en réponse à une recherche en ligne, des informations tendant à promouvoir un produit **lorsque le vendeur a directement ou indirectement financé sa promotion ou son placement en bonne position dans les résultats de la recherche** sans en informer le consommateur ou encore le fait d'indiquer ou de donner l'impression qu'un avis sur un produit a été soumis par un consommateur l'ayant effectivement utilisé sans prendre des mesures raisonnables et proportionnées pour s'assurer que cet avis reflète une véritable expérience de consommation ;
- permettre aux consommateurs de rompre unilatéralement le contrat ou d'obtenir une réduction de prix ou une compensation en cas de dommages ;
- rejeter la proposition de la Commission relative aux conditions de restitution des produits **en réintroduisant le droit de rétractation** permettant de renvoyer les biens achetés en ligne pendant une période de 14 jours ;
- fixer le plafond minimal de l'amende pouvant être infligée aux entreprises en cas d'infraction de grande ampleur au montant le plus élevé entre 4 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise dans l'État membre concerné et **10 millions d'euros**, tout en prévoyant l'utilisation du produit de ces amendes pour le renforcement de la protection de l'intérêt général des consommateurs.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Le Gouvernement s'est borné à indiquer à la commission des affaires européennes que les dispositions dont la Commission européenne a estimé qu'elles avaient été surtransposées ou sous-transposées en droit national (voir *infra*) « *n'ont pas fait l'objet d'éléments de position de la part des autorités françaises lors des négociations menées au sein du Conseil* »¹.

Il a toutefois été précisé que les autorités françaises considéraient, lors de celles-ci, que les sanctions prévues en droit national pour les infractions de grande ampleur ou de grande ampleur à l'échelle de l'Union européenne en cas d'absence d'information sur le chiffre d'affaires annuel de l'entreprise concernée **répondaient déjà aux exigences du texte proposé par la Commission**.

L'encadrement des annonces de réduction de prix, dont le Parlement a fait un point « dur » des négociations, n'a pas fait l'objet d'échanges au sein du Conseil, puisqu'il s'agit d'une mesure proposée par le Parlement européen et ne figurant donc pas dans la proposition initiale de la Commission. **Cette proposition a toutefois été accueillie favorablement par le Gouvernement français**. De fait, celui-ci souligne qu'« *elle s'inspire d'une précédente réglementation nationale dont l'application avait été suspendue afin de ne pas être en infraction avec le droit de l'Union européenne, qui n'encadrerait pas cette pratique avant l'adoption de la directive de modernisation (UE) 2019/2161* »².

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission des affaires européennes.

² Ibid.

Le Parlement européen a finalement adopté, le 17 avril 2019, par 474 voix contre 163 et 14 abstentions, une résolution législative traduisant le compromis trouvé au terme des trilogues, lequel a été confirmé par le Conseil le 8 novembre suivant.

Sur les points faisant l'objet des discussions, le texte final renforce d'abord les exigences de transparence imposées aux places de marché en ligne en leur imposant **d'informer les consommateurs sur les principaux paramètres, dans l'ordre d'importance, qui déterminent le classement des offres proposées** dans les résultats de recherche, sur l'éventuelle vérification par leurs soins de l'authenticité des avis des consommateurs ou encore sur le statut professionnel ou non-professionnel des vendeurs, sur la base des déclarations souscrites par ces derniers.

Il impose également aux professionnels d'indiquer dans toute annonce d'une réduction de prix **le prix antérieur appliqué pendant une durée déterminée** avant l'application de la réduction.

Par ailleurs, la directive (UE) 2019/2161 ajoute à la liste des pratiques commerciales trompeuses la revente de tickets d'entrée à des événements acquis par le biais de moyens automatisés utilisés pour contourner toute limite fixée au nombre de tickets pouvant être achetés par une personne ou toute autre règle applicable en la matière, le fait d'indiquer que des avis sur des produits ont été soumis par des consommateurs les ayant effectivement utilisés ou achetés sans prendre de mesures raisonnables et proportionnées pour vérifier qu'ils émanent bien de tels consommateurs ainsi que le fait de soumettre ou de charger une autre personne de soumettre de faux avis de consommateurs pour faire la promotion de produits.

Elle permet en outre aux consommateurs victimes de pratiques commerciales déloyales **d'obtenir une compensation** et, le cas échéant, **une réduction du prix ou la rupture du contrat** et prévoit l'adoption par les États membres de règles permettant l'extension du délai de rétractation de 14 à 30 jours pour les contrats conclus par le biais de visites non sollicitées d'un professionnel au domicile du consommateur ou d'excursions commerciales organisées par un professionnel ayant pour but ou pour effet de promouvoir ou de vendre des produits aux consommateurs.

Enfin, le plafond de l'amende prévue en cas d'infraction de grande ampleur doit être fixé à au moins 4 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise dans le ou les États membres concernés ou, si les informations relatives à ce chiffre d'affaires ne sont pas disponibles, à **au moins 2 millions d'euros**.

Les dispositions nécessaires à la transposition de la directive devaient être adoptées et publiées **au plus tard le 28 novembre 2021** et appliquées à **partir du 28 mai 2022**.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

En France, la directive a été transposée en droit national par l'ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, ainsi que par le décret n° 2022-424 du 25 mars 2022 relatif aux obligations d'information précontractuelle et contractuelle des consommateurs et au droit de rétractation.

La Commission a lancé, le 15 février 2024, **une procédure dite « EU Pilot »** visant à vérifier la conformité à la directive des dispositions de transposition adoptées. Or, comme l'indique l'étude d'impact du projet de loi, les services de la Commission ont identifié **quelques cas de sous-transposition et un de surtransposition**. Par une note du 24 juin 2024, le Gouvernement s'est donc engagé à modifier le droit en vigueur afin d'assurer le respect des prescriptions de la directive.

L'article 18 du projet de loi vise par conséquent à modifier plusieurs dispositions du code de la consommation afin d'assurer le respect des prescriptions de la directive, conformément aux engagements pris par le Gouvernement. Il s'agit notamment de modifier :

- l'article L. 112-1-1 du code de la consommation, qui encadre les annonces de réduction de prix relatives non seulement à la vente de biens, mais aussi à la fourniture de services, y compris numériques, ou à la fourniture de contenus numériques. Cette surtransposition, motivée, selon l'étude d'impact du projet de loi, par « *des raisons de sécurité juridique et de lisibilité du droit, considérant qu'il est très insatisfaisant de soumettre les produits et les services à deux régimes juridiques distincts en ce qui concerne les annonces de réduction de prix* », induit la non-conformité de ces dispositions au droit de l'Union européenne. En effet, à défaut de règles spécifiques, la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, qui interdit le maintien ou l'adoption par les États membres de dispositions divergentes dans son champ d'application, **s'applique aux annonces de réduction de prix relatives à la fourniture de services**. L'article 18 tend donc à limiter le champ d'application de l'article en question aux **annonces de réduction de prix relatives à la vente de biens** ;

- l'article L. 132-2 du code de la consommation, qui détermine les sanctions applicables en cas de pratique commerciale trompeuse et agressive constatée dans le cadre d'actions coordonnées, afin de préciser que le montant de l'amende applicable peut être porté à **2 millions d'euros en cas d'infraction de grande ampleur ou de grande ampleur à l'échelle de l'Union européenne**, à défaut d'information disponible pour calculer le montant de l'amende à partir du chiffre d'affaires ;

- les articles L. 242-7-2 et L. 242-14-1 du code de la consommation, qui permettent de porter à 4 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée le montant de l'amende applicable en cas d'infraction de grande ampleur ou de grande ampleur à l'échelle de l'Union européenne, afin de préciser que son montant peut être porté à **2 millions d'euros à défaut d'information disponible pour calculer le montant de l'amende à partir du chiffre d'affaires** ;

- et l'article L. 221-12 du code de la consommation, qui détermine les informations à fournir avant la conclusion d'un contrat à distance, afin d'y préciser que le professionnel n'est pas tenu de transmettre au consommateur le formulaire de rétractation par la technique de communication à distance utilisée ou au moyen de celle-ci, dès lors qu'elle est soumise à des contraintes d'espace ou de temps, mais par tout autre moyen adapté.

Le 13 août 2024, les services de la Commission ont adressé aux autorités françaises une demande d'informations complémentaires portant notamment sur le calendrier prévu pour l'adoption des mesures législatives envisagées. Il a été répondu à cette demande par une note du 12 septembre suivant.

Enfin, le 30 avril 2025, les services de la Commission ont demandé aux autorités françaises de leur communiquer le projet de texte législatif à même de parachever la transposition de la directive 2019/2161 ainsi que son calendrier détaillé. Par une note du 15 mai suivant, il leur a été indiqué que devait être intégré au prochain projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne un article ayant pour objet la mise en conformité avec cette directive et ont communiqué les propositions rédactionnelles retenues.

Le législateur français dispose donc d'une faible marge de manœuvre pour faire évoluer le texte proposé par le Gouvernement dès lors que celui-ci vise à répondre aux griefs formulés par la Commission.

Par ailleurs, et indépendamment de toute demande de la Commission, l'article 18 du projet de loi contient des dispositions visant à **préciser la portée de certaines mesures de transposition en droit national de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005** relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

Il est ainsi proposé de modifier plusieurs dispositions du code de la consommation, à savoir, notamment :

- ses articles L. 121-2 et L. 121-3, pour prendre en compte les effets d'une pratique commerciale trompeuse sur la décision du consommateur ;
- son article L. 121-2, pour préciser que le caractère trompeur d'une pratique commerciale peut se déduire si du fait qu'elle induit ou est susceptible d'induire en erreur le consommateur même si les informations présentées sont factuellement correctes ;
- son article L. 121-3, pour préciser la notion d'informations substantielles ;
- et son article L. 512-15, pour préciser que les allégations, indications ou présentations en cause doivent être considérées comme inexactes en l'absence de communication ou de mise à disposition par le professionnel responsable de la pratique commerciale des éléments propres à les justifier ou si ceux-ci se révèlent insuffisants.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

Face à la croissance exponentielle des plateformes de e-commerce, à l'instar de Temu et Shein, la Commission européenne a mené, de mai à août 2025, une consultation publique, sur la base de laquelle elle a adopté, le 19 novembre 2025, **l'agenda du consommateur 2030**, qui définit ses priorités et prévoit plusieurs actions pour les cinq prochaines années :

- un « *plan d'action pour achever le marché unique des consommateurs* », qui visera la réduction des coûts pour les consommateurs, la multiplication des possibilités pour les entreprises, le soutien à la mobilité et l'amélioration de l'accès aux services financiers transfrontières ;
- un « règlement sur l'équité numérique » visant notamment à protéger les consommateurs, et en particulier les enfants, dans l'environnement numérique. Ce texte, qui sera présenté en 2026, devrait également simplifier les règles applicables aux entreprises, réduire la charge administrative au moyen d'outils numériques, améliorer l'accès aux informations et renforcer la lutte contre la fraude en ligne ;
- la promotion de la consommation durable, pour laquelle la Commission prévoit d'aider les États membres à appliquer la législation européenne sur le sujet et d'encourager la restitution des biens qui ne sont plus utilisés, les marchés de seconde main et les jeunes entreprises innovantes de l'économie circulaire ;

- **et la protection des consommateurs contre les produits dangereux ou non conformes en ligne**, qui passera par la garantie d'une application effective de la législation et des voies de recours efficaces. Dans cette perspective, la Commission envisage de réviser le règlement sur la coopération en matière de protection des consommateurs, de collaborer avec les autorités nationales, de veiller à l'application effective du règlement relatif à la sécurité générale des produits, de proposer une révision des règles relatives à la surveillance du marché et de continuer à coopérer directement avec les pays tiers pour lutter contre les problèmes de sécurité des produits à la source.

VI. ARTICLE 19 - SÉCURITÉ GÉNÉRALE DES PRODUITS

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Malgré la mise en œuvre des dispositions de la directive 2001/95/EC relative à la sécurité générale des produits, la Commission européenne, constatant que **trop de produits dangereux circulaient encore** au sein du marché européen, a publié, le 30 juin 2021, une proposition de règlement tendant notamment :

- à **introduire une obligation générale de sécurité** astreignant les opérateurs économiques à ne mettre sur le marché que des produits sûrs ;
- à déterminer les obligations des opérateurs économiques pour assurer la sécurité des produits ;
- à **mettre à jour les critères d'évaluation de la sécurité des produits** pour tenir compte, dans l'évaluation des risques, des produits ayant l'apparence de denrées alimentaires et de ceux qui reposent sur de nouvelles technologies ;
- et à habiliter les autorités nationales de surveillance du marché à imposer aux fournisseurs de places de marché en ligne de **retirer de leur interface en ligne les contenus faisant référence à une offre de produit dangereux**.

Le 24 juin 2022, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen a adopté son rapport ainsi que des propositions d'amendements visant, entre autres, à :

- supprimer certaines obligations au profit des fabricants, comme celle d'examiner les réclamations introduites sur les produits qu'ils ont mis à disposition sur le marché ;
- obliger les fabricants à faire en sorte, au travers du point d'accès *Safety Business Gateway*, qu'un accident directement causé par un produit qu'ils ont mis à disposition sur le marché soit **notifié sans retard**, dès qu'ils en ont connaissance, **aux autorités compétentes de l'État membre concerné** ;

- renforcer les obligations des fournisseurs de places de marché en ligne en matière de sécurité des produits, notamment en leur imposant de s'enregistrer sur le portail *Safety Gate* et d'y indiquer les informations concernant leur point de contact unique, qui doit permettre aux consommateurs de **communiquer directement et rapidement avec eux** ;
- et ajouter de nouveaux domaines de coopération entre les autorités nationales et la Commission dans le cadre du **réseau pour la sécurité des consommateurs**.

Les négociations interinstitutionnelles ont finalement permis d'aboutir à un compromis, ratifié par le Parlement européen par 569 voix contre 13 le 30 mars 2023 et par le Conseil le 25 avril suivant.

Au total, le règlement (UE) 2023/988 du 10 mai 2023 qui en a résulté améliore l'évaluation de la sécurité des produits en imposant aux opérateurs économiques **de ne mettre sur le marché ou de n'y mettre à disposition que des produits sûrs**, cette évaluation devant reposer sur les caractéristiques du produit, les catégories de consommateurs l'utilisant, son apparence lorsqu'elle est susceptible d'amener les consommateurs à utiliser le produit d'une manière différente de celle pour laquelle il a été conçu et, le cas échéant, les caractéristiques de cybersécurité appropriées nécessaires pour protéger le produit contre les influences extérieures lorsqu'une telle influence pourrait avoir une incidence sur la sécurité du produit.

Il renforce en outre les obligations pesant sur les fabricants en la matière – **analyse interne des risques** et rédaction d'une documentation technique avant la mise sur le marché, **mise en œuvre de mesures correctives et information des consommateurs et des autorités de surveillance du marché** des États membres concernés lorsqu'un produit est susceptible de s'avérer dangereux, **mise à la disposition du public de canaux de communication** permettant aux consommateurs d'introduire des réclamations et d'informer les fabricants de tout accident ou problème de sécurité intervenu avec un produit.

De nouvelles obligations sont également introduites pour les fournisseurs de places de marché en ligne, qui doivent notamment **désigner un point de contact unique** permettant une communication directe, par voie électronique, avec les autorités nationales de surveillance du marché en ce qui concerne les questions de sécurité des produits ainsi qu'un point de contact unique pour permettre aux consommateurs de communiquer directement et rapidement avec eux sur ces questions.

Au surplus, les autorités de surveillance du marché peuvent **émettre une injonction leur imposant de retirer de leur interface les contenus faisant référence à une offre de produit dangereux**, d'en rendre l'accès impossible ou d'afficher un avertissement explicite. Les fournisseurs de places de marché en ligne doivent alors agir sans retard injustifié, et en tout état de cause **dans un délai de deux jours ouvrables** à compter de la réception de l'injonction, et proposer aux consommateurs le choix entre au moins deux recours parmi la réparation, le remplacement ou le remboursement adéquat du produit.

Ces injonctions peuvent également exiger du fournisseur d'une place de marché en ligne qu'il retire de son interface, pour la période fixée, l'ensemble des contenus identiques se rapportant à l'offre du produit dangereux en question, qu'il bloque l'accès à ces contenus ou qu'il affiche un avertissement explicite, sous certaines conditions.

Enfin, en cas de rappel d'un produit pour des raisons de sécurité engagé par un opérateur économique ou ordonné par une autorité nationale, l'opérateur responsable du rappel doit offrir aux consommateurs **un recours efficace, gratuit et rapide**.

Ces dispositions sont applicables **depuis le 13 décembre 2024**.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

En France, le règlement 2023/988 du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits, dit « RSGP », a **déjà donné lieu à des adaptations** du droit national, auxquelles les pouvoirs publics ont procédé au travers de la 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 (DDADUE) et du décret n° 2024-1171 du 6 décembre 2024 portant mesures d'adaptation du code de la consommation à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2023/988 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits.

Il est toutefois nécessaire de **procéder aux dernières adaptations de la législation nationale** nécessaires à l'application de ce dernier.

L'article 19 du projet de loi tend donc d'abord à créer un article L. 521-18-1 du code de la consommation habilitant les agents de la DGCCRF de **mettre en œuvre des injonctions à destination des fournisseurs de places de marché en ligne** afin de leur imposer le retrait des contenus spécifiques faisant référence à une offre de produits dangereux, d'en rendre l'accès impossible ou d'afficher un avertissement explicite, dans les conditions et selon les modalités définies par le règlement RSGP.

D'autre part, il est proposé de modifier les articles L. 521-12, L. 521-14 et L. 521-18 du même code en y faisant référence au règlement RSGP afin de **renvoyer à la définition de l'obligation générale de sécurité qu'il énonce**.

Sauf à modifier radicalement le champ de compétence des autorités chargées d'assurer la sécurité des produits destinés aux consommateurs, le législateur français dispose de **peu de marges de manœuvre** pour faire évoluer le texte proposé par le Gouvernement, dans la mesure où ce pouvoir d'injonction est très précisément défini par le règlement 2023/988, qui s'articule lui-même avec le règlement 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques, dit « Digital Services Act » (DSA), qui détermine le statut des plateformes en ligne.

Du reste, toute modification qui ne serait pas réalisée en cohérence avec le code de la consommation pourrait rendre l'injonction inopérante ou **juridiquement fragile** dans le cadre d'éventuels contentieux.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

En 2024 et 2025, **des enquêtes ont été ouvertes par la Commission européenne** à l'encontre des plateformes Temu, Shein et AliExpress. La Commission leur reproche d'avoir enfreint leur obligation d'évaluation et d'atténuation des risques liés à la diffusion de produits illégaux, en raison de la circulation persistante d'articles non conformes aux exigences de sécurité de l'Union européenne et de produits potentiellement dangereux pour la santé.

VII. ARTICLES 20 ET 21 – TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2024/825 EN FAVEUR DE LA TRANSITION VERTE

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Fin 2019, dans le cadre de sa communication intitulée « Le pacte vert pour l'Europe », la Commission européenne a annoncé **un plan d'action en faveur de l'économie circulaire**.

Publié en mars 2020, celui-ci prévoyait notamment la présentation d'une proposition législative visant à **mieux informer les consommateurs sur la réparabilité et la durabilité des produits et à lutter contre les allégations environnementales trompeuses**, c'est-à-dire l'écoblanchiment.

La Commission européenne a finalement publié, le 30 mars 2022, un paquet législatif consacré à l'économie circulaire et incluant six textes :

- le plan de travail pour l'écoconception et l'étiquetage énergétique 2022-2024 ;
- la stratégie de l'Union européenne pour des textiles durables et circulaires ;
- la proposition de règlement sur l'écoconception pour des produits durables ;
- la communication « Faire des produits la norme » ;
- la proposition de révision du règlement sur les produits de construction ;
- et la **proposition de directive visant à donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition écologique** grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et à de meilleures informations.

Cette dernière tendait en premier lieu à obliger les vendeurs à fournir aux consommateurs, de façon claire et compréhensible, des **informations précontractuelles sur la durabilité et la réparabilité des produits**.

Par ailleurs, elle prévoyait d'étendre la liste des caractéristiques d'un produit sur lesquelles il est interdit aux vendeurs de tromper les consommateurs pour masquer son impact environnemental ou social, comme **la durabilité ou la réparabilité**, ainsi que d'ajouter à la liste des pratiques commerciales trompeuses le fait, notamment, d'**avancer des allégations environnementales sans les étayer par des engagements et des objectifs clairs, objectifs et vérifiables et sans système de surveillance indépendant**.

Enfin, la Commission proposait d'ajouter à la liste noire des pratiques commerciales déloyales interdites en toutes circonstances des pratiques telles que le fait d'**afficher un label de développement durable qui n'est pas fondé sur un système de certification** ou qui n'a pas été mis en place par des autorités publiques ou le fait de présenter une allégation environnementale générique au sujet de laquelle **le professionnel n'est pas en mesure de démontrer l'excellente performance environnementale** reconnue en rapport avec l'allégation.

Un an plus tard, le 31 mars 2023, la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) du Parlement européen a adopté son rapport et proposé plusieurs amendements visant, entre autres, à :

- compléter la liste des informations précontractuelles devant être fournies aux consommateurs par les informations sur **la disponibilité, le coût estimé et la procédure de commande des pièces de rechange** qui sont nécessaires pour maintenir la conformité du bien, la disponibilité d'instructions de réparation et d'entretien et les restrictions en matière de réparation, ainsi que par **la durée minimale pendant laquelle le producteur fournit les mises à jour logicielles** pour les produits numériques ;

- prévoir qu'un label indique **la durée de la garantie légale de conformité** et, lorsque cela est pertinent, **son extension volontaire** dans le cadre d'une garantie commerciale de durabilité ;

- et ajouter à la liste noire des pratiques commerciales déloyales interdites en toutes circonstances un certain nombre de pratiques telles que le fait d'affirmer, sur la base de la compensation des émissions de gaz à effet de serre, qu'un produit a un impact neutre, réduit ou positif sur l'environnement en termes d'émissions de gaz à effet de serre ou **le fait d'introduire une fonctionnalité visant à limiter la durabilité d'un bien**.

Le Parlement européen a adopté cette position de négociation le 11 mai 2023, quelques jours après l'adoption par le Conseil de son mandat de négociation.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Le Gouvernement français s'est montré favorable à la mise à jour du cadre européen pour permettre aux consommateurs de faire des choix éclairés et respectueux de l'environnement lorsqu'ils achètent des produits.

Au Conseil, la France a notamment soutenu l'obligation d'une information effective sur la garantie commerciale de durabilité, une meilleure responsabilisation des vendeurs dans la fourniture de certaines informations précontractuelles, **l'interdiction des pratiques d'obsolescence programmée**, le renvoi à la législation nationale pour la définition des méthodologies permettant de calculer des indices de réparabilité et le renforcement du cadre juridique du schéma de certification du label de développement durable.

Elle a également veillé à ce que les dispositions relatives aux pratiques commerciales trompeuses restent générales et que **la directive n'introduise pas de terminologie subjective complexifiant la démonstration de l'existence de pratiques commerciales déloyales**.

Sa position a été largement entendue, dans la mesure où le Conseil a insisté sur l'importance de sanctionner les pratiques d'obsolescence programmée, alors que la Commission proposait simplement de sanctionner l'absence d'information des consommateurs sur la présence de caractéristiques limitant la durabilité des biens.

En revanche, la vérification par une autorité publique de la compétence du tiers intervenant dans le schéma de certification du label de développement durable **n'a pas été retenue par le Conseil**, qui a privilégié à cet effet le renvoi à des normes et standards internationaux.

Au terme des négociations interinstitutionnelles, un accord a été trouvé en septembre 2023, puis entériné par le Parlement le 17 janvier 2024, par 593 voix contre 21 et 14 abstentions, et par le Conseil le 20 février suivant.

Le texte final de la directive intègre **les caractéristiques environnementales et sociales et les aspects liés à la circularité** à la liste des caractéristiques principales d'un produit pouvant faire l'objet de pratiques commerciales trompeuses.

Il retient également comme pratiques commerciales trompeuses, d'une part, le fait d'avancer des allégations environnementales relatives aux performances environnementales futures sans engagements clairs, objectifs, accessibles au public et vérifiables inscrits dans un plan de mise en œuvre détaillé et réaliste qui inclut des objectifs mesurables et assortis d'échéances et qui est régulièrement vérifié par un tiers expert indépendant, dont les conclusions sont mises à la disposition des consommateurs, et, d'autre part, la publicité d'avantages pour les consommateurs qui ne sont pas pertinents et ne résultent d'aucune caractéristique du produit ou de l'entreprise.

S'agissant des informations précontractuelles devant être fournies aux consommateurs de manière claire et compréhensible, la directive (UE) 2024/825 y inclut **un rappel de l'existence de la garantie légale de conformité pour les biens ainsi que de ses principaux éléments**, dont sa durée minimale de deux ans, de manière bien visible, ou encore, pour les produits numériques, la durée minimale pendant laquelle le producteur ou le fournisseur fournit les mises à jour logicielles.

Afin de garantir que les consommateurs sont bien informés et comprennent facilement leurs droits dans l'ensemble de l'Union européenne, il est prévu qu'une notice et un label harmonisés soient utilisés pour la fourniture d'informations.

Enfin, sont désormais **interdites en toutes circonstances** de nouvelles pratiques commerciales considérées comme déloyales, et notamment :

- le fait de présenter une allégation environnementale générique telle que « respectueux pour l'environnement » ou « neutre pour le climat » au sujet de laquelle professionnel n'est pas en mesure de démontrer l'excellente performance environnementale reconnue en rapport avec l'allégation ;
- le fait d'affirmer, sur la base de la compensation des émissions de gaz à effet de serre, qu'un produit a un impact neutre, réduit ou positif sur l'environnement en termes d'émissions de gaz à effet de serre ;

- le fait de présenter une mise à jour logicielle comme nécessaire alors qu'elle ne fait qu'améliorer les fonctionnalités ;
- le fait d'affirmer à tort qu'un bien présente une certaine durabilité dans des conditions normales d'utilisation ;
- ou encore les publicités relatives à un produit présentant une caractéristique limitant sa durabilité lorsque le professionnel est informé de cette caractéristique et de ses effets sur la durabilité du produit.

La directive prévoit l'adoption et la publication par les États membres des dispositions nécessaires à sa transposition **au plus tard le 27 mars 2026** et leur application **à partir du 27 septembre 2026**.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

Les articles 20 et 21 du projet de loi tendent par conséquent à mettre respectivement le code de la consommation et le code de l'environnement en conformité avec la directive 2024/825 du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE.

Ainsi, l'article 20 modifie notamment les articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation afin de transposer les **dispositions de la directive sur les pratiques commerciales trompeuses** – possibilité de fonder une telle pratique sur les caractéristiques environnementales ou sociales du bien ou les aspects liés à la circularité et ajout des nouvelles pratiques commerciales considérées comme trompeuses.

Il adapte également les articles L. 111-1, L. 221-5 et L. 221-14 du même code aux **dispositions de la directive relatives aux informations précontractuelles** – référence aux garanties légale et commerciale de durabilité, information sur la durée de la fourniture des mises à jour logicielles et sur la réparabilité du bien et rappel des éléments essentiels du contrat avant qu'il ne soit conclu par voie électronique. Il abroge ou modifie dans le même temps plusieurs autres articles du code pour les mettre en cohérence avec ces adaptations.

Enfin, de nouvelles dispositions sont ajoutées à ce code pour y définir le label de développement durable, en déterminer les critères d'attribution et fixer les principes et garanties que le système de certification doit respecter.

L'article 21, quant à lui, modifie notamment l'article L. 541-9-1 du code de l'environnement, qui interdit de faire figurer sur un produit ou un emballage plusieurs allégations environnementales génériques pouvant s'avérer trompeuses pour le consommateur. **Il s'agit d'assouplir ces dispositions, conformément à la directive**, qui ne les interdit que si l'excellente performance environnementale du support sur lequel elles figurent n'est pas démontrée ou, lorsqu'elle l'est, est sans lien avec l'allégation, et d'en étendre le champ d'application à tous les types de support, et non plus seulement aux produits et emballages.

Il abroge en parallèle les dispositions du code de l'environnement qui interdisent les allégations environnementales relatives à la neutralité carbone d'un produit ou d'un service, **à moins que l'annonceur rende aisément disponibles au public certaines informations fondant ces allégations**. De fait, l'article L. 121-4 du code de la consommation fera désormais figurer, parmi les pratiques commerciales trompeuses en toutes circonstances, le fait d'affirmer, sur la base de la compensation des émissions de gaz à effet de serre, qu'un produit a un impact neutre, réduit ou positif sur l'environnement en termes d'émissions de gaz à effet de serre.

Au total, les articles 20 et 21 du projet de loi se bornent à **tirer les conséquences de l'évolution du cadre législatif européen** en y adaptant le droit national, sans aller au-delà des prescriptions de la directive 2024/825.

Les deux directives modifiées par cette dernière étant d'harmonisation maximale, il est interdit aux États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions divergentes dans le domaine qu'elles couvrent, même dans le but d'assurer une meilleure protection des intérêts économiques des consommateurs. Dès lors, le législateur français ne dispose que d'une faible marge de manœuvre pour faire évoluer le texte.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

En mars 2023, la Commission européenne a adopté une **proposition de directive relative aux allégations environnementales**, dite « Green Claims ». Celle-ci vise notamment à ne permettre l'utilisation par les entreprises de telles allégations que si elles se fondent sur l'évaluation de plusieurs critères minimaux et sont accompagnées d'informations relatives à la justification de la performance environnementale du produit. Elle tend également à interdire l'utilisation de labels environnementaux ne répondant pas à des exigences minimales de transparence et de crédibilité.

Sur la proposition de ses commissions du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) et de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), le Parlement européen a adopté sa position de négociation le 12 mars 2024. Les négociations interinstitutionnelles sont **actuellement en cours**.

Par ailleurs, la Commission a adopté, le 19 novembre 2025, l'**agenda du consommateur 2030**, qui érige en priorité la promotion de la consommation durable. La Commission prévoit dans ce cadre d'aider les États membres à appliquer la législation européenne sur le sujet et d'encourager la restitution des biens qui ne sont plus utilisés, les marchés de seconde main et les jeunes entreprises innovantes de l'économie circulaire.

VIII. ARTICLE 22 - ACHÈVEMENT DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2019/633 RELATIVE AUX PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES DANS LES RELATIONS INTERENTREPRISES AU SEIN DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT AGRICOLE ET ALIMENTAIRE

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Du fait de leur moindre pouvoir de négociation par rapport aux plus grands opérateurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, les petits opérateurs de cette dernière sont susceptibles d'être plus souvent **victimes de pratiques commerciales déloyales**. Au surplus, la divergence des législations nationales des États membres concernant ces pratiques les plaçait dans des conditions asymétriques en termes de concurrence.

En juin 2016, par le vote d'une résolution, le Parlement européen a appelé la Commission à lui soumettre une proposition de cadre juridique harmonisé en matière de pratiques commerciales déloyales.

Le 12 avril 2018, la Commission a publié une proposition législative visant à lutter contre ces pratiques dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire **en introduisant des standards minimaux communs de protection au sein de l'Union**, par le biais de **l'interdiction de certaines pratiques**.

Il était ainsi proposé d'interdire :

- le paiement de produits alimentaires périssables **dans un délai excédant 30 jours** ;
- **l'annulation à brève échéance** de commandes de produits alimentaires périssables ;
- **les modifications unilatérales et rétroactives** d'un accord de fourniture par l'acheteur ;
- le fait, pour l'acheteur, d'exiger un paiement pour la détérioration ou la perte de produits alimentaires lorsque celle-ci ne résulte pas de la négligence ou de la faute du fournisseur.

Au surplus, il était proposé d'interdire, **lorsqu'ils ne sont pas consentis en des termes clairs et dépourvus d'ambiguïté** lors de la conclusion du contrat de fourniture :

- le renvoi par l'acheteur des produits alimentaires invendus au fournisseur ;
- l'obligation, pour le fournisseur, de payer pour que ses produits alimentaires soient stockés, exposés ou référencés par l'acheteur ;
- et le fait, pour l'acheteur, d'exiger du fournisseur un paiement pour la publicité ou la commercialisation de ses produits alimentaires.

La proposition prévoyait la désignation par les États membres d'une autorité publique chargée d'assurer l'application de cette législation et la mise à sa disposition des pouvoirs nécessaire pour **lancer des investigations à son initiative ou sur la base d'une plainte**, de rassembler des informations, de faire cesser une infraction, d'appliquer des amendes et de publier les décisions prises pour produire un effet dissuasif. Il était également prévu que ces autorités nationales puissent recevoir des plaintes confidentielles et **assurer une protection adéquate de l'identité du plaignant**.

La commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI) du Parlement européen a adopté, le 10 octobre 2018, son rapport et plusieurs propositions de modification.

Elle recommandait notamment d'**élargir le champ d'application de la directive à l'ensemble des produits agricoles**, et non seulement aux produits alimentaires, d'inclure dans la définition des « acheteurs » les opérateurs qui, bien qu'établis en dehors de l'Union, achètent et vendent des produits au sein du marché européen, de préciser la notion de « brève échéance » pour l'annulation d'une commande de produits périssables – à moins de 60 jours de la date convenue contractuellement pour leur livraison –, de fixer à 60 jours le délai de paiement pour les produits non périssables, d'**élargir la liste des pratiques interdites**, en y incluant, entre autres, le refus, par un acheteur, quand les termes du contrat ont été conclus avec un fournisseur, de conclure un contrat écrit avec lui ainsi que de déterminer plus précisément l'autorité nationale compétente en cas de pratiques transfrontalières.

La position française au Conseil de l'Union européenne

Au cours des négociations, le Gouvernement français a été attentif à trois points majeurs.

Il a d'abord défendu le choix d'une **directive d'harmonisation minimale** établissant des standards minimaux de protection des entreprises, et ce afin de **préserver les acquis du droit national** et de permettre aux fournisseurs de conserver le bénéfice d'un haut niveau de protection sur le marché français, particulièrement marqué par un fort déséquilibre des relations commerciales dans le secteur des produits de grande consommation.

D'autre part, le Gouvernement a veillé à ce que les autorités nationales soient compétentes pour poursuivre les auteurs de pratiques commerciales déloyales, pour **garantir que chaque État membre garde la main sur l'opportunité des poursuites.**

Enfin, selon lui, **le choix de l'autorité compétente ne devait pas dépendre du lieu d'implantation de l'acheteur**, qui est parfois établi dans un pays où il n'a aucune activité de distribution. Cela aurait en effet obligé les fournisseurs français à saisir l'autorité de contrôle d'un autre pays, y compris une autorité ne parlant pas leur langue, afin de demander l'arrêt de pratiques déloyales employées par un acheteur implanté à l'étranger.

La France a obtenu satisfaction sur l'ensemble de ces questions.

Les négociations interinstitutionnelles ont abouti à un texte de compromis, lequel a été approuvé par le Parlement le 12 mars 2019, par 589 voix contre 72 et 9 abstentions, puis par le Conseil le 9 avril suivant.

La directive impose finalement aux États membres d'interdire au moins les pratiques suivantes en toutes circonstances :

- le paiement de produits périssables dans **un délai excédant 30 jours** à compter de la livraison ou, lorsque les livraisons sont régulières, 30 jours à compter de l'expiration d'un délai de livraison convenu, ou 30 jours à compter de la date d'établissement du montant à payer – ces délais de 30 jours étant **portés à 60 jours pour les produits non périssables** ;
- l'annulation de commandes de produits périssables à **si brève échéance** que l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un fournisseur trouve une autre solution pour commercialiser ou utiliser ces produits, **un délai inférieur à 30 jours étant toujours considéré comme une brève échéance** ;
- les modifications unilatérales d'un accord de fourniture de produits par l'acheteur ;
- le fait, pour l'acheteur, d'exiger un paiement pour la détérioration ou la perte de produits lorsque celle-ci ne résulte pas de la négligence ou de la faute du fournisseur ;
- le fait, pour l'acheteur, de demander au fournisseur des paiements qui ne sont pas en lien avec la vente de ses produits ;
- le **refus de l'acheteur de confirmer par écrit les conditions d'un accord de fourniture** avec le fournisseur au sujet desquelles ce dernier a demandé une confirmation écrite ;
- le fait, pour l'acheteur, de menacer de procéder ou de procéder à des actions de représailles commerciales à l'encontre du fournisseur si celui-ci exerce ses droits contractuels ou légaux ;
- l'obtention, l'utilisation ou la divulgation de façon illicite des secrets d'affaires du fournisseur par l'acheteur ;

- le fait, pour l'acheteur, de demander au fournisseur une compensation pour le coût induit par l'examen des plaintes des clients en lien avec la vente de ses produits malgré l'absence de négligence ou de faute de la part du fournisseur.

Sont également interdits, à moins qu'elles n'aient été préalablement convenues en termes clairs et dépourvus d'ambiguïté dans l'accord de fourniture, les pratiques suivantes :

- le renvoi par l'acheteur des produits invendus au fournisseur sans payer pour ces invendus ou pour l'élimination de ces produits ;
- l'obligation, pour le fournisseur, de payer pour que ses produits soient stockés, exposés ou référencés par l'acheteur ou mis à disposition sur le marché ;
- le fait, pour l'acheteur, d'exiger du fournisseur qu'il supporte tout ou partie des coûts liés à toutes remises sur les produits vendus par l'acheteur dans le cadre d'actions promotionnelles ;
- le fait, pour l'acheteur, d'exiger du fournisseur un paiement pour la publicité ou la commercialisation de ses produits ;
- le fait, pour l'acheteur, d'exiger du fournisseur le paiement du personnel chargé d'aménager les locaux utilisés pour la vente de ses produits.

En outre, les fournisseurs peuvent adresser des plaintes **soit à l'autorité d'application de l'État membre dans lequel ils sont établis, soit à celle de l'État membre dans lequel est établi l'acheteur suspecté d'avoir eu recours à une pratique commerciale interdite.**

Les États, eux, doivent veiller à ce que leurs autorités d'application **coopèrent efficacement** les unes avec les autres ainsi qu'avec la Commission et se prêtent mutuellement assistance dans le cadre des enquêtes ayant une dimension transfrontalière.

Ces dispositions devaient être appliquées par les États membres à **partir du 1^{er} novembre 2021.**

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

Le Gouvernement a été habilité par la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière à **prendre, par voie d'ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, dite directive « PCD ».**

Cette habilitation a donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire. Par la suite, plusieurs textes législatifs sont venus compléter ses dispositions¹.

En tout état de cause, le code de commerce permet au ministre chargé de l'économie, garant de l'ordre public économique, d'intervenir dans les relations commerciales **en demandant au juge judiciaire de condamner un acteur économique recourant à des pratiques restrictives de concurrence**².

Plusieurs pratiques commerciales interdites étant déjà couvertes par ces dispositions, le Gouvernement s'est borné à **ajouter au droit existant les pratiques interdites par la directive** et n'étant pas déjà appréhendées par lui.

La Commission européenne a néanmoins engagé à l'encontre de la France une procédure « EU Pilot » le 13 janvier 2023, dans la mesure où elle estimait que certaines des dispositions de la directive n'avaient pas été transposées de façon satisfaisante en droit français. La Commission persistant dans sa position sur plusieurs points au terme de ses échanges avec les autorités françaises, le Gouvernement souhaite **éviter le déclenchement d'une procédure d'infraction**.

Par conséquent, l'article 22 du projet de loi tend à modifier le code de commerce pour :

- interdire, en reprenant les termes de la directive, l'annulation de commandes de produits périssables à si brève échéance que l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un fournisseur trouve une autre solution pour commercialiser ou utiliser ces produits, et ce afin de **ne plus couvrir que les situations dans lesquelles l'annulation intervient dans un délai inférieur à 30 jours** ;
- interdire la modification unilatérale des conditions d'un accord de fourniture de produits agricoles et alimentaires, le droit en vigueur n'interdisant une telle pratique que lorsqu'elle crée un « déséquilibre significatif dans les droits et obligations des parties », tandis que **la directive l'interdit en toutes circonstances** ;
- et étendre le champ d'application de certaines dispositions régissant le formalisme contractuel encadrant les actions promotionnelles et les services de publicité à l'ensemble des produits agricoles et alimentaires et à toute relation commerciale entre un fournisseur de ce type de produits et un acheteur.

¹ Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs ; loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs ; loi n° 2025-337 du 14 avril 2025 visant à renforcer la stabilité économique et la compétitivité du secteur agroalimentaire.

² Articles L. 441-2 et L. 442-4 du code de commerce.

Le risque de surtransposition est exclu, dans la mesure où le texte proposé vise à **clore une procédure EU Pilot lancée à l'encontre de la France** pour sous-transposition de la directive 2019/633 en reprenant le plus fidèlement possible les dispositions de la directive. Pour cette même raison, le législateur français ne dispose que de très faibles marges de manœuvre législatives à son égard.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

Soucieuse de tenir compte de la question de la **dimension transfrontière** des pratiques commerciales déloyales et des recommandations formulées dans le cadre du dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture dans l'Union européenne, la Commission européenne a proposé, en décembre 2024, une révision de la directive 2019/633.

Le texte publié vise à renforcer la coopération transnationale en matière de lutte contre ces pratiques dans les cas où le fournisseur et l'acheteur sont **implantés dans des États membres différents**. Il prévoit également, d'une part, de permettre aux autorités nationales d'application d'échanger des informations et de demander aux autorités des autres États membres d'agir en leur nom, dans le cadre d'un **mécanisme d'assistance mutuelle**, et, d'autre part, de désigner un coordinateur en cas de pratiques commerciales déloyales transfrontières **impliquant au moins trois États membres**.

La commission AGRI du Parlement européen a adopté son rapport sur cette proposition le 30 juillet 2025. Les négociations interinstitutionnelles **se poursuivent à ce jour**.

IX. ARTICLE 23 – PROTECTION DES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES POUR LES PRODUITS ARTISANAUX ET INDUSTRIELS

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

Depuis de nombreuses années, les indications géographiques faisaient l'objet d'une protection à l'échelle de l'Union européenne pour les vins et les spiritueux ainsi que pour les produits agricoles et alimentaires. Il n'existait pas, en revanche, de **cadre juridique commun pour la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels**.

Le 13 avril 2022, la Commission européenne a publié une proposition législative pour remédier à l'insécurité juridique résultant de la coexistence de différents régimes nationaux de protection de ces indications géographiques.

Concrètement, celle-ci tendait notamment à :

- permettre **un enregistrement simple et efficace des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels** au travers d'une procédure en **deux étapes**, la première à l'échelle des États membres – avec l'examen des demandes et des caractéristiques des produits par les autorités locales et nationales –, la seconde à celle de l'Union – la décision finale devant être prise par l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) ;

- définir le niveau de protection de ces indications géographiques ;
- fixer les règles applicables quand elles sont utilisées comme parties ou composantes de produits manufacturés

- **prévoir des contrôles** incluant la vérification qu'un produit désigné par une indication géographique a été produit conformément au cahier des charges applicable et le contrôle de l'utilisation des indications géographiques sur le marché ;

- charger les États membres de désigner l'autorité responsable de diligenter les contrôles officiels de la conformité des produits à la réglementation tout en leur permettant d'introduire une procédure de certification par un tiers ou une procédure reposant sur la déclaration établie par le producteur ;

- fixer les règles que les États membres doivent suivre pour prévenir ou faire cesser tout mésusage d'indications géographiques sur leur territoire ;

- permettre aux producteurs de bénéficier pleinement du cadre juridique international pour l'enregistrement et la protection des indications géographiques, dit « système de Lisbonne ».

La commission des affaires juridiques (JURI) du Parlement européen a adopté, le 7 mars suivant, son rapport ainsi que des propositions d'amendements visant, entre autres, à clarifier la définition d'une indication géographique, à **encadrer dans des délais les différentes étapes** de la procédure d'enregistrement, à **faciliter les démarches des micro, petites et moyennes entreprises** en prévoyant notamment que les autorités compétentes les assistent à leur demande dans l'élaboration du document unique figurant dans la demande d'enregistrement, à garantir que le niveau des taxes dont les États membres peuvent exiger le paiement pour couvrir les frais administratifs associés à la procédure nationale soit **raisonnable et proportionné aux moyens de l'entreprise concernée** et à rendre obligatoire l'établissement par l'EUIPO d'un **portail numérique** sur lequel doivent être publiés le nom et les coordonnées des autorités compétentes et des organismes de certification de produits.

La position française au Conseil de l'Union européenne

La France a joué un rôle moteur dans la préparation de ce texte, publié au cours de la présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022, ainsi que dans les négociations interinstitutionnelles, afin d'étendre à l'ensemble des États membres de l'Union la protection qu'elle accordait déjà aux indications géographiques couvrant des produits industriels et artisanaux¹.

Selon le Gouvernement, la principale difficulté fut de convaincre les États de tradition anglosaxonne, qui ne ressentaient pas l'utilité de protéger les indications géographiques, de ne pas bloquer cette possibilité de protection, qui vise spécifiquement les très petites entreprises et tend à mettre en valeur les savoir-faire locaux.

La position française a finalement été suivie et le texte adopté conformément aux souhaits de la France.

Un compromis a pu être atteint dans le cadre de la négociation interinstitutionnelle, avant d'être ratifié par le Parlement européen le 12 septembre 2023, par 616 voix contre 9 et 7 abstentions, puis par le Conseil le 9 octobre suivant.

Le règlement 2023/2411 du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels prévoit donc finalement :

- **une procédure d'enregistrement en deux phrases**, l'une à l'échelle nationale, l'autre à l'échelle européenne ;
- la possibilité, pour un demandeur issu d'un État membre ayant obtenu une dérogation à la procédure standard, de soumettre directement sa demande auprès de l'EUIPO ;
- l'obligation, pour les États membres, de prévoir des procédures administratives efficaces ;
- la vérification du respect du cahier des charges **correspondant au moyen d'une autodéclaration** établie par le producteur avant la mise sur le marché du produit concerné puis tous les trois ans ;
- la délivrance ou le renouvellement, par l'autorité compétente, d'un certificat autorisant à utiliser l'indication géographique pour le produit concerné lorsque celle-ci est convaincue que les informations fournies dans l'autodéclaration sont complètes et cohérentes et qu'elle n'a pas d'autres réserves concernant la conformité ;

¹ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

- **une procédure nationale d'opposition** pendant laquelle toute personne ayant un intérêt légitime et établi ou résidant dans l'État membre chargé de la phase nationale de l'enregistrement ou dans les États membres dont le produit concerné est originaire peut former opposition à la demande d'enregistrement auprès de l'autorité compétente ;

- la possibilité, pour les États membres, de prévoir la vérification de la conformité du produit au cahier des charges correspondant au moyen de contrôles effectués par **une ou plusieurs autorités compétentes ou un ou plusieurs organismes de certification de produits** ou personnes physiques auxquelles des missions de contrôle ont été déléguées, en lieu et place de la procédure de vérification de la conformité sur la base de l'autodéclaration ;

- ou encore la possibilité, pour les États membres, de demander le paiement de taxes destinées à couvrir les frais encourus pour le traitement des demandes au niveau national et les contrôles prévus par le règlement, le niveau de toute taxe devant raisonnable et proportionné et prendre en considération la situation des micro, petites et moyennes entreprises.

Ces dispositions sont applicables depuis le 1^{er} décembre 2025.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE NATIONALE

Le droit national doit désormais faire l'objet d'adaptations pour, d'une part, exploiter les marges de manœuvre accordées aux États membres par le règlement pour son application et, d'autre part, procéder à des choix parmi les différentes options offertes par celui-ci.

L'article 23 du projet de loi prévoit donc de modifier ou d'abroger les articles du code de la consommation relatifs au régime des appellations d'origine artisanale ou industrielle reconnues par voie judiciaire et d'adapter plusieurs articles du code de la propriété intellectuelle, notamment pour :

- **confier à l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi) la gestion** de la procédure administrative en nullité de l'enregistrement et de **la phase nationale d'enregistrement** de l'indication géographique et le charger de la vérification de la conformité des produits au cahier des charges correspondant ;

- renvoyer au règlement pour la définition des produits industriels et artisanaux et d'une indication géographique ;

- mettre en place la procédure d'enregistrement des demandes d'autorisation d'utilisation d'une indication géographique, qui doit se décomposer entre **une phrase nationale et une autre à l'échelle de l'Union** ;

- prévoir le dépôt de la demande d'enregistrement auprès de l'Inpi et substituer à l'enquête publique et à la consultation réalisées dans le cadre du système actuel de protection des indications géographiques pour les produits industriels et artisanaux la procédure nationale d'opposition prévue par le règlement, dont le suivi est confié à l'Inpi ;

- charger l'Inpi de **s'assurer de la représentativité des producteurs constituant le groupement** pour le produit concerné par une demande d'enregistrement et préciser que la décision favorable à l'enregistrement emporte reconnaissance du groupement à l'origine de la demande comme organisme chargé de la défense et de la gestion du produit bénéficiant de l'indication géographique ;

- ne permettre à un producteur de se prévaloir d'une indication géographique que s'il a obtenu une certification délivrée par un organisme de certification ;

- créer une procédure d'annulation de l'enregistrement d'une indication géographique ;

- **préciser que l'Inpi délègue le contrôle de la conformité du produit au cahier des charges correspondant à certains organismes de certification accrédités**, lesquels décident de l'octroi, du maintien et de l'extension de la certification et peuvent, après avoir permis aux producteurs de produire des observations, prononcer le refus, la réduction, la suspension ou le retrait de la certification ;

- prévoir des cas de réduction des redevances perçues à l'occasion d'une opposition à l'enregistrement d'une indication géographique, notamment lorsque la personne redevable est une entreprise individuelle ou une petite ou moyenne entreprise.

L'étude d'impact du projet de loi précise par ailleurs que l'habilitation des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sera complétée par décret afin d'intégrer les manquements au règlement au sein du dispositif de sanctions prévu par le droit en vigueur.

TITRE IV - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE CYBERSÉCURITÉ, DE SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE NUMÉRIQUE

Les articles 24 à 32 ne répondent ni à une mise en demeure, ni à un avis motivé adressé à la France. Ils ne font suite à aucun contentieux.

I. ARTICLE 24 - RÈGLEMENT (UE) 2024/1689 SUR L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

L'article 24 insère une référence au règlement sur l'intelligence artificielle (RIA)¹ dans la loi pour la confiance dans l'économie numérique, en indiquant que tout système d'Intelligence artificielle est soumis aux dispositions dudit règlement et en renvoyant aux définitions de ce même règlement.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Historique des négociations

Le projet de règlement présenté par la Commission européenne le 21 avril 2021 visait à faire de l'Europe « le pôle mondial d'une intelligence artificielle digne de confiance ». Partant des constats que, d'une part, mal utilisée, l'intelligence artificielle (IA) pouvait aboutir à la violation de droits fondamentaux mais que, d'autre part, l'Europe souffrait d'un déficit d'investissement dans le domaine de l'IA, la proposition visait à la fois à protéger les citoyens européens et à stimuler les investissements et l'innovation dans l'IA.

Le 14 juin 2023, Le Parlement européen a adopté une position de négociation qu'il voulait conforme aux droits et valeurs de l'Union européenne, en axant son texte sur les questions de surveillance humaine, de sécurité, de protection de la vie privée, de transparence, de non-discrimination et de bien-être social et environnemental.

¹ Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle).

Ainsi, la position du Parlement suivait l'approche fondée sur les risques et établissait des obligations pour les fournisseurs et ceux déployant les systèmes d'IA en fonction du niveau de risque que l'IA était susceptible de générer. Un des ajouts majeurs de la position du Parlement est la prise en compte des systèmes d'IA à usage général, qui étaient les grands absents du texte de la Commission. Ainsi, le Parlement a introduit une obligation d'évaluation et d'atténuation des risques potentiels, reposant sur les fournisseurs, ainsi qu'une obligation d'enregistrement des modèles dans la base de données de l'Union européenne avant leur mise en circulation sur le marché européen.

En outre, les systèmes d'IA générative basés sur de tels modèles, comme ChatGPT, devraient respecter les exigences en matière de transparence, de garanties contre la génération de contenus illicites et de respect du droit d'auteur. Ainsi, des résumés détaillés des données protégées par le droit d'auteur utilisées pour la formation des IA devront être rendus publics.

Les négociations interinstitutionnelles, qui ont débuté le 18 juillet 2023, se sont révélées assez compliquées, tandis que, au sein même des États membres, les avis divergeaient sur certains points essentiels du texte. Le trilogue du 6 décembre 2023 fut conclusif, au bout de quarante heures de discussions.

Dans les principales dispositions du texte de compromis figurent :

- l'interdiction de certaines pratiques et applications, telles que les systèmes de catégorisation biométrique utilisant des caractéristiques sensibles, l'extraction non ciblée d'images faciales sur Internet ou par vidéosurveillance pour créer des bases de données de reconnaissance faciale, la notation sociale basée sur le comportement social ou les caractéristiques personnelles ou encore les systèmes d'IA qui manipulent le comportement humain ou exploitent les vulnérabilités ;
- des exceptions limitées aux fins répressives, l'interdiction de l'utilisation de l'IA pour la reconnaissance faciale n'étant possible que pour l'utilisation des systèmes d'identification biométrique dans les espaces accessibles au public à des fins répressives, sous réserve d'une autorisation judiciaire préalable et dans des conditions strictement encadrées ;
- des obligations renforcées pour les systèmes à haut risque en raison de leur effet potentiel important, lesquels devront notamment inclure une analyse d'impact sur les droits fondamentaux ;
- des garde-fous, notamment en matière de protection des droits d'auteurs, puisque les systèmes à usage général ainsi que les modèles sur lesquels ils sont entraînés devront respecter des exigences de transparence, posant ainsi des garde-fous en matière de protection des droits d'auteur et de transparence en matière de contenu utilisé pour la formation des systèmes ;

- des mesures de soutien aux PME afin qu'elles soient en mesure de développer des solutions d'IA sans pression excessive de la part des géants de l'industrie. Pour cela, le texte promeut des « bacs à sable réglementaires » et des environnements réels, mis en place par les autorités nationales pour développer et tester une IA innovante avant sa mise sur le marché ;
- des sanctions en cas de non-respect des règles, pouvant entraîner des amendes allant de 7,5 millions d'euros ou 1,5 % du chiffre d'affaires à 35 millions d'euros ou 7 % du chiffre d'affaires mondial, en fonction de l'infraction et de la taille de l'entreprise.

Ce texte de compromis s'est révélé clivant, soulevant autant de soutiens que d'oppositions. Parmi les soutiens, le Commissaire européen d'alors, Thierry Breton, a salué un accord « équilibré » qui servira de « rampe de lancement » pour les entreprises européennes investies dans l'intelligence artificielle, estimant que les craintes des États avaient été entendues. La présidence espagnole du Conseil, quant à elle, avait souligné que le résultat présentait une vraie solidité juridique.

À l'inverse, de fortes critiques ont émané, notamment, de certains groupes d'intérêts mais aussi, du côté politique, du Président Emmanuel Macron, qui a déclaré que ce n'était « pas une bonne idée de réguler les modèles de fondation plus que les autres » pays, comme le Royaume-Uni. « Je demande qu'on évalue de manière régulière cette réglementation. Et si on perd des leaders ou des pionniers à cause de ça, il faudra y revenir ».

2. La position défendue par la France

Dans ce contexte complexe de négociations, la France a :

- demandé l'exclusion de la défense et de la sécurité nationale du champ du règlement. Il s'agissait d'une ligne rouge pour la France, et elle a obtenu gain de cause ;
- souhaité que des critères posés afin d'exclure qu'un système soit classifié comme à haut risque lorsqu'il ne pose pas de risque pour les individus soient suffisamment clairs et suffisamment larges. Ce point n'est pas encore complètement éclairci, ces critères demeurant ambigus et devant faire l'objet de lignes directrices ;
- demandé que la liste des pratiques interdites soit limitée au strict minimum, notamment pour les usages qui représentent un enjeu pour les forces et activités répressives. La France n'a pas complètement été entendue, le Règlement IA ayant fortement encadré certaines pratiques relevant de la biométrie ;
- pris position pour la possibilité de conduire des tests en conditions réelles, ce point a été obtenu ;

- souhaité que soit préservée la capacité des États membres, d'une part, d'adopter le schéma de gouvernance et, d'autre part, de désigner les autorités compétentes qu'ils veulent. Ce point n'a pas complètement partiellement obtenu ;

- milité pour une approche souple s'agissant des obligations de transparence, qui tiennent compte des capacités techniques actuelles et ne représentent pas une charge administrative additionnelle disproportionnée. Ce point n'a pas été obtenu ;

- s'est opposée à l'obligation de réalisation d'une étude d'impact sur les droits fondamentaux avant la mise en service des systèmes d'IA à haut risque. Elle s'est néanmoins montrée ouverte à ce qu'une telle étude soit prévue sous réserve qu'elle ne s'applique qu'au secteur public et non aux entreprises. Cette position de compromis est celle qui a été retenue dans le texte final ;

- demandé le maintien des délais d'entrée en vigueur prévus par l'orientation générale du Conseil, ce qu'elle a obtenu.

In fine, la France a salué l'adoption du Règlement IA. Toutefois, elle a indiqué qu'elle serait attentive à sa mise en œuvre, afin que la régulation n'entrave pas le développement de l'innovation en Europe, mais au contraire qu'elle lui soit bénéfique.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

En renvoyant directement au texte européen, la France s'aligne parfaitement avec les dispositions adoptées par l'Union européenne. En outre, il s'agit non pas d'une transposition de directive mais d'une adaptation à un règlement.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Le RIA vise à être simplifié par « l'omnibus numérique », paquet de simplification présenté le 19 novembre 2025 et composé de deux règlements, dont l'un est spécifiquement consacré au RIA. Les modifications proposées sont les suivantes :

- un mécanisme de flexibilité pour les systèmes d'IA à haut risque : les obligations liées à ces systèmes dépendent désormais de la disponibilité des outils (lignes directrices, standards, codes, spécifications communes ...). Aucune obligation ne leur incombe tant que de tels outils ne sont pas publiés, puis, après publication de ces règles d'harmonisation, les systèmes à haut risque auront une période de transition pour leur permettre de se mettre en conformité, allant de six mois (pour les IA à haut risque classées dans l'annexe III, c'est-à-dire les systèmes pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes dans certains domaines spécifiques comme la justice, l'éducation ou l'emploi) à douze mois (pour celles classées dans l'annexe I, à savoir les systèmes d'IA constituant un composant de sécurité d'un produit, par exemple d'un dispositif médical). Cette période de flexibilité est tout de même limitée dans le temps puisque, même sans outils d'harmonisation, les obligations incombant aux IA à haut risque devront s'appliquer à compter du 2 décembre 2027 (pour les systèmes classés dans l'annexe III) et à partir du 2 août 2028 pour ceux de l'annexe I ;

- un ajout dans l'article 111 du RIA, concernant les obligations relatives aux mesures de transparence : les systèmes d'IA à usage général mis sur le marché avant août 2026 auront désormais droit à une « période de transition » de six mois pour entrer en application avec ces obligations ;

- l'ajout d'un nouvel article sur les données collectées par les systèmes d'IA, en remplacement de l'article 10(5) du RIA : si la liste des conditions à remplir pour pouvoir collecter des données personnelles à des fins de détection et de correction des biais en ce qui concerne les systèmes d'IA à haut risque, sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques, il est ajouté que cela peut s'appliquer aux fournisseurs et aux déployeurs d'autres systèmes et modèles d'IA et aux déployeurs de systèmes d'IA à haut risque, lorsque cela est nécessaire et proportionné ;

- un rôle plus étoffé pour le bureau de l'IA : la compétence du bureau de l'IA est renforcée s'agissant de la surveillance et de l'application du règlement pour certains systèmes d'IA, basés sur un modèle d'IA à usage général, lorsque le modèle et le système sont fournis par le même prestataire. En outre, la supervision et le contrôle de la conformité des systèmes d'IA intégrés dans des plateformes en ligne ou des moteurs de recherche en ligne de très grande taille désignés relèvent de la compétence du bureau de l'IA ;

- une prise en compte des petites entreprises de taille intermédiaire (« *small and mid cap enterprises* », employant entre 250 et 749 personnes) pour qu'elles puissent bénéficier de certaines simplifications techniques au même titre que les PME.

Actuellement discuté en groupe *ad hoc* du Conseil sur la simplification, ce texte ne dispose pas encore de calendrier précis. À ce stade, on sait simplement que la Commission européenne aimerait aboutir à un accord rapide, tandis que les colégislateurs souhaiteraient revoir de nombreux éléments.

II. ARTICLE 25 - DÉSIGNATION DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE CHARGÉE DE VEILLER À L'APPLICATION DU RÈGLEMENT (UE) 2023/2854 ET POUVOIRS D'ENQUÊTE ET DE SANCTION

L'article 25 modifie la loi sur l'espace numérique du 21 mai 2024, en y intégrant des dispositions relatives au règlement sur les données. Il insère ainsi un chapitre supplémentaire intitulé « dispositions relatives au règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 (règlement sur les données) ». Il s'agit d'inscrire dans la loi l'autorité compétente en la matière conformément à l'article 37 du règlement sur les données.

En effet, bien que d'application directe, le règlement sur les données laissait aux États membres :

- la désignation de la ou les autorités compétentes chargées de sa mise en œuvre au regard des critères précisés en son article 371 ;
- la définition du régime de sanctions applicable.

Déjà désignée autorité nationale compétente pour la régulation de la fourniture des services d'informatique en nuage et d'intermédiation des données au titre de certaines dispositions de la loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique et du règlement sur la gouvernance des données, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) est donc également nommée autorité compétente au sens du règlement sur les données.

En outre, l'article 25 du projet de loi prévoit de rendre applicables le règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Présentée en février 2022, la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles harmonisées pour l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) faisait suite non seulement aux déclarations d'Ursula von der Leyen dans ses orientations politiques pour la Commission 2019-2024, selon lesquelles l'Europe doit « *équilibrer le flux et l'utilisation des données tout en préservant un haut degré de protection de la vie privée, de sécurité, de sûreté et d'éthique* », mais également à diverses communications de la Commission, conclusions du Conseil ou résolutions du Parlement européen sur la stratégie en matière de données.

La proposition initiale avait pour objectif de garantir l'équité dans la répartition de la valeur produite par les données entre les acteurs de l'économie fondée sur les données et de favoriser l'accès aux données et leur utilisation. Au-delà, le souhait était que, dans tous les secteurs, les entreprises de l'UE soient en mesure d'innover et de faire face à la concurrence, tout en donnant aux individus les moyens d'agir efficacement sur leurs données.

Initialement, la mention de la désignation des autorités compétentes intervenait dans le considérant 81 et dans l'article 31, aux termes duquel « *Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités compétentes chargées de l'application et de l'exécution du présent règlement. Les États membres peuvent mettre en place une ou plusieurs nouvelles autorités ou s'appuyer sur des autorités existantes* ».

Le Parlement européen, arrêtant sa position le 9 novembre 2023, a gardé la même rédaction, cette fois dans l'article 37, ajoutant néanmoins l'obligation pour les États membres, en cas de désignation de plusieurs autorités compétentes, de désigner également un coordinateur de données.

La version définitive issue des négociations en trilogue a conservé, d'une part, la rédaction initiale concernant la désignation des autorités compétentes et, d'autre part, l'obligation issue du Parlement européen de désigner, le cas échéant, un coordinateur de données.

Rappelons que l'article 37, outre le choix de l'autorité compétente, laisse également le soin aux États membres de déterminer les missions et pouvoirs des autorités compétentes désignées, incluant le traitement des réclamations, la réalisation d'enquêtes et l'imposition des sanctions, y compris financières.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

S'agissant d'un règlement d'application directe, demandant la désignation d'une ou plusieurs autorités compétentes, le texte en l'état est tout à fait conforme à la réglementation européenne.

Une marge de manœuvre pourrait exister quant à la nomination d'autres autorités compétentes dans ce domaine, auquel cas la nomination d'un coordinateur de données s'avèrerait nécessaire.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Le paquet de simplification dit « omnibus numérique », présenté le 19 novembre 2025, est composé de deux propositions de règlements. L'une d'elles est spécifiquement consacrée à l'acquis numérique, dont font parties les législations sur les données. Les modifications proposées sont les suivantes :

- la fusion du contenu de quatre textes sur les données : le *Data Governance Act* (2022), la Directive *Open Data* (2019) et le Règlement sur la libre circulation des données non personnelles (2018) seraient intégrés au sein du *Data Act* (2023) ;
- dans le *Data Act*, s'agissant du changement de fournisseurs de services de traitement des données, des dérogations seront accordées en faveur des PME.

III. ARTICLES 26, 27 - MODIFICATIONS SÉMANTIQUES DU CODE DU COMMERCE EN COHÉRENCE AVEC LE DATA ACT ARTICLE 29 - MODIFICATION DE LA LOI N° 2024-449 DU 21 MAI 2024 VISANT À SÉCURISER ET À RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE

Les articles 26, 27 et 29 sont des articles visant à harmoniser la terminologie actuellement retenue en France pour les services de cloud (à savoir « informatique en nuage ») sur celle retenue dans le règlement sur les données, en renvoyant désormais directement à l'expression « traitement des données au sens du règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 ».

Celui-ci définit en son article 2 un service de traitement de données comme « un service numérique qui est fourni à un client et qui permet un accès par réseau en tout lieu et à la demande à un ensemble partagé de ressources informatiques configurables, modulables et variables de nature centralisée, distribuée ou fortement distribuée, qui peuvent être rapidement mobilisées et libérées avec un minimum d'efforts de gestion ou d'interaction avec le fournisseur de services ».

L'article 26 opère un tel changement dans l'article L. 442-12 du code du commerce, l'article 27 dans le titre 1^{er} du livre II du code des postes et des communications électroniques et l'article 29 dans la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. En outre, l'article 29 procède à des corrections de renvois.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La proposition de règlement sur les données présentée par la Commission européenne en 2022 définissait un service de traitement de données comme un « service numérique autre qu'un service de contenu en ligne au sens de l'article 2, point 5, du règlement (UE) 2017/1128, fourni à un client, qui permet la gestion à la demande et un large accès à distance à un ensemble modulable et variable de ressources informatiques pouvant être partagées de nature centralisée, distribuée ou fortement distribuée ».

La commission au fond n'a pas amendé cette définition : autant son rapport que le texte du 14 mars 2023, incluant les amendements adoptés par le Parlement européen, contiennent la même définition des services de traitement des données que dans la proposition de la Commission.

Cependant, la version adoptée par le Parlement européen à l'issue de la première lecture des 8 et 9 novembre 2023 contient une nouvelle rédaction de la définition en question, similaire à celle qui sera finalement retenue dans le texte final (service numérique qui est fourni à un client et qui permet un accès par réseau en tout lieu et à la demande à un ensemble partagé de ressources informatiques configurables, modulables et variables de nature centralisée, distribuée ou fortement distribuée, qui peuvent être rapidement mobilisées et libérées avec un minimum d'efforts de gestion ou d'interaction avec le fournisseur de services). Comme l'indique la note d'information du Secrétariat général du Conseil du 10 novembre 2023, « Conformément aux dispositions de l'article 294 du TFUE et de la déclaration commune sur les modalités pratiques de la procédure de codécision, un certain nombre de contacts informels ont eu lieu entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission afin de parvenir à un accord sur ce dossier en première lecture ». La note précise que « L'acte serait ainsi adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement ».

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

En renvoyant directement au texte européen, la France aligne parfaitement sa définition avec celle retenue par le règlement.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Le paquet de simplification dit « omnibus numérique » présenté le 19 novembre 2025 comporte une proposition de règlement consacré à l'acquis numérique, dont font partie les législations sur les données. Il vise à regrouper les contenus de quatre textes sur les données au sein de l'un d'entre eux : le *Data Governance Act* (2022), la Directive *Open Data* (2019) et le Règlement sur la libre circulation des données non personnelles (2018) seraient intégrés au sein du *Data Act* (2023).

IV. ARTICLE 28 - MODIFICATIONS SÉMANTIQUES DU CODE DU COMMERCE EN COHÉRENCE AVEC LE DATA ACT

L'article 28 présente des dispositions de coordination, en restructurant, supprimant ou ajoutant des références dans le code des postes et des communications électroniques.

Il tire les conséquences de l'ajout d'un chapitre supplémentaire intitulé « dispositions relatives au règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 (règlement sur les données) », composé de deux articles 35-1 et 35-2, dans la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique. Il modifie les renvois en conséquence dans l'article L. 130 du code des postes et des communications électroniques pour viser les nouvelles dispositions consécutivement aux nouvelles rédactions issues de l'article 25 du présent projet de loi.

En outre, cet article supprime, à compter du 12 janvier 2027, une référence au second alinéa du III de l'article 30 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, appelé à être abrogé à cette date par l'article 38 du présent projet de loi.

V. ARTICLE 30 - EXTENSION ET APPLICATION OUTRE-MER DU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES DONNÉES

L'article 30 complète la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique en insérant un article relatif à l'application aux territoires des collectivités territoriales d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance des données.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités dont le statut est régi par l'article 74 de la Constitution. Toutefois, elles sont soumises, au même titre que les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, au principe d'égalité législative, c'est-à-dire que les lois et règlements français y sont applicables dans les mêmes conditions que dans l'Hexagone, sauf si la loi ou le règlement en dispose autrement¹.

Comme le précise le guide légistique de Légifrance sur l'applicabilité outre-mer du droit de l'Union européenne², en vertu de l'application du principe d'identité législative, les dispositions faisant référence à un règlement de l'UE figurant dans un texte métropolitain sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, lorsque le législateur adopte des dispositions d'adaptation du droit national aux textes de l'Union européenne, « s'il n'est pas nécessaire de mentionner l'application d'une disposition métropolitaine faisant référence à un règlement de l'UE dans ces collectivités, il convient de prévoir une adaptation sous forme de mention expresse de non-application d'une telle disposition ».

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Une marge de manœuvre consisterait à envisager l'application aux collectivités du Pacifique de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Selon l'étude d'impact, ce choix de ne pas l'étendre à ces collectivités est motivé par l'absence de compétence de l'État dans les matières nouvelles traitées par ce règlement européen. Par souci de cohérence dans l'application des dispositions du règlement, il a été fait le choix de ne pas l'appliquer non plus au territoire de Wallis-et-Futuna.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Si la Commission européenne a annoncé une stratégie européenne pour les RUP et un paquet « omnibus » consacré aux RUP afin de lever les obstacles réglementaires à leur insertion régionale, ces initiatives ne devraient pas concerner les PTOM, catégorie dont relèvent Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy.

¹ <https://www.senat.fr/connaître-le-senat/role-et-fonctionnement/les-collectivites-doutre-mer.html>

² https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/files/autour-de-la-loi/guide-de-legistique/2025_11_28_fiche_3.6.3_applicabilite.pdf

VI. ARTICLE 31 – MISE EN CONFORMITÉ DE DISPOSITIONS DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES AVEC LE RÈGLEMENT (UE) 2024/1309 DU 29 AVRIL 2024 RELATIF À DES MESURES VISANT À RÉDUIRE LE COÛT DU DÉPLOIEMENT DE RÉSEAUX GIGABIT DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

L'article 31 permet des adaptations dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE) et le code général des collectivités territoriales afin d'intégrer les dispositions issues du règlement sur les infrastructures gigabit. Il est divisé en onze paragraphes. Plus précisément :

- le I. modifie le 21° de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques en le restructurant et en ajoutant à la liste des gestionnaires d'infrastructures d'accueil au sens de ce code « toute personne publique qui détient ou contrôle une infrastructure d'accueil qui ne fait pas partie d'un réseau » ;

- le II. modifie le 22° du même article en renvoyant désormais directement à la définition du règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil ;

Autant le I. que le II. correspondent à l'article 2 du règlement sur les réseaux gigabits.

- le III., le IV. et le V. modifient l'article L. 34-8-2-1 du même code en ajoutant, pour le III., « ou de ressources associées » après « à très haut débit » et, pour la IV., en opérant des modifications dans la rédaction des alinéas du II de l'article pour prévoir une référence directe aux textes européens que sont le règlement (UE) 2024/1309 relatif aux réseaux gigabit et la directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des infrastructures critiques s'agissant des conditions d'accès ou de refus d'accès à certaines infrastructures. Le V., quant à lui, ajoute un paragraphe à l'article permettant à des personnes publiques de déroger aux dispositions relatives aux infrastructures d'accueil pour des motifs de sécurité publique, de défense, de sûreté et de santé publique, mais aussi du fait de la valeur architecturale, historique, religieuse ou environnementale de l'infrastructure concernée. Comme l'indique l'étude d'impact, « L'obligation pour les gestionnaires d'infrastructures d'accueil d'accorder un accès aux infrastructures d'accueil existe déjà dans le CPCE. Les mesures envisagées visent toutefois : une modification des éléments devant être pris en compte lors de la détermination des conditions d'accès ; une modification des motifs de refus d'accès ; une réduction du délai pour communiquer une réponse à la demande d'accès ; la non-applicabilité de l'obligation d'accès dans certains cas précisés » ;

Ces trois divisions correspondent à l'article 3 du règlement sur les réseaux gigabits.

- le VI., le VII., le VIII. et le IX. modifient l'article L. 34-8-2-2 du même code et correspondent à l'obligation pour les gestionnaires d'infrastructures d'accueil de communiquer des informations relatives aux infrastructures d'accueil. De telles dispositions, déjà présentes dans le code des postes et des télécommunications électroniques, sont toutefois modifiées. Outre l'insertion de mots visant à préciser ou à compléter les dispositions existantes (comme le terme « géoréférencés », afin d'harmoniser la terminologie avec celle retenue dans le règlement), il est à noter la référence au point d'information unique, sorte de guichet permettant de demander des informations sous forme dématérialisée. Par ailleurs, il est renvoyé à un décret en Conseil d'État les modalités de fonctionnement de ce point d'information unique.

D'autres modifications visent à réduire le délai de communication des informations *via* ce point unique et à prévoir les cas dans lesquels une demande d'information peut être refusée ou limitée. Il s'agit classiquement des motifs relevant de la sécurité nationale, de la santé publique ou encore de la protection du secret des affaires.

En outre, le IX. complète l'article L. 34-8-2-2, d'une part en excluant les infrastructures critiques, telles que définies par la directive 2022/2557 sur la résilience des infrastructures critiques des obligations de transparence prévues aux paragraphes I à III du même article, et, d'autre part, en prévoyant les cas de non applicabilité de cet article, à savoir en cas d'infrastructure techniquement inadaptée au déploiement de réseaux à très hauts débits, en cas de demande d'information disproportionnée ou lorsque les infrastructures appartiennent aux catégories dérogeant aux dispositions sur les infrastructures d'accueil pour des motifs de sécurité publique, de défense, de sûreté et de santé publique, mais aussi du fait de la valeur architecturale, historique, religieuse ou environnementale de l'infrastructure concernée.

Ces quatre divisions correspondent à l'article 4 du règlement sur les réseaux gigabits.

- le X. opère une modification de référence de renvoi au sein de l'article L. 34-8-4 ;

- le XI. modifie l'article L. 36-8 du même code, qui traite du rôle de l'ARCEP en tant qu'autorité de régulation, des modalités de sa saisine ou encore des recours à l'encontre de ses décisions. Dans la formulation proposée par le présent texte, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut être saisie des différends portant sur les possibilités et conditions d'accès aux infrastructures d'accueil mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 33-6 et à la coordination des travaux de génie civil et aux informations relatives à ces derniers, mentionnées à l'article L. 49, outre les différends portant sur les possibilités et conditions d'accès aux infrastructures d'accueil et aux informations qui les concernent, mentionnées aux articles L. 34-8-2-1 et L. 34-8-2-2.

Ce paragraphe correspond à l'article 13, portant sur le règlement des litiges, du règlement sur les réseaux gigabits.

- le XII. et le XIII. modifient l'article L. 49 du même code. Le XII. renverrai désormais directement à l'article 6.1 du règlement 2024/1309 sur les réseaux gigabits pour ce qui concerne les informations à fournir par un opérateur de réseaux ou un organisme de secteur public contrôlant ou détenant une infrastructure physique. Notons que ce même article 6.1 dispose que les informations listées sont minimales. Le XII. harmonise également la terminologie employée en remplaçant dans l'article L. 49 le terme « guichet » par le terme « point d'information » et en ajoutant « ou de ressources associées » à « à très haut débit », conformément aux termes employés dans le règlement. Il ajuste les délais d'information de l'exploitant d'un réseau ouvert au public par le maître d'ouvrage, qui doit effectuer cette communication dans un délai de dix jours ouvrables, prorogé de cinq jours sur justification, au lieu de deux semaines. Enfin, une nouvelle disposition est ajoutée, se référant à la directive 2022/2557 sur la résilience des infrastructures critiques, afin de préciser qu'un exploitant d'infrastructure critique au sens de ce règlement engageant des travaux sur cette infrastructure communique des informations qui sont fonction de son analyse de risque.

Le XIII., quant à lui, remplace les mots « opérateur de communications électroniques » par l'expression « exploitant d'un réseau ouvert au public à très haut débit ou de ressources associées », et exclut de la demande de coordination prévue au II. de l'article L. 49 les infrastructures critiques au sens du règlement 2022/2557 précité.

Pour rappel, l'avis du Conseil d'État avait relevé que « Le projet de loi insère, à plusieurs reprises, dans le code des postes et des communications électroniques, une référence aux « infrastructures critiques au sens du code de la défense ». Le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité prévoit d'introduire cette expression, qui est issue de la directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques, dans le code de la défense. Ce projet de loi est en cours d'examen au Parlement et n'a pas, à ce jour, été adopté. Le Conseil d'État estime que la loi ne peut créer par anticipation un renvoi à une disposition législative qui n'existe pas encore. Il substitue donc, à la référence au code de la défense, une référence à la directive ».

Cette directive devait en effet être transposée au plus tard le 17 octobre 2024. Un avis motivé a été adressé à la France par la Commission européenne le 17 juillet 2025.

- Le XIV. opère des modifications rédactionnelles dans l'article L. 50 du CPCE en remplaçant les termes « guichet unique » par « point d'information unique, désigné guichet unique dans le code de l'environnement » dans la première phrase et par « point d'information unique » dans la deuxième phrase. La terminologie est ainsi harmonisée avec celle retenue dans le règlement sur les réseaux gigabit.

- Le XV. opère un changement de numérotation dans l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le XVI. et le XVII. précisent l'entrée en vigueur de certaines dispositions. Mettant à profit la latitude laissée aux États membres quant à une mise en œuvre différée de certaines dispositions dans les collectivités territoriales de moins de 3500 habitants, le projet de loi détermine ainsi que les dispositions entreront en vigueur le 12 mai 2027 pour les gestionnaires d'infrastructures d'accueil qui sont également des collectivités territoriales, contre le 12 mai 2026 pour les autres gestionnaires d'infrastructures. La France exploite ainsi l'intégralité du délai de report possible, limité à douze mois. L'entrée en vigueur du XII. est également fixée au 12 mai 2026.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Historique des négociations

Présentée le 23 février 2023 par la Commission européenne, la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques et abrogeant la directive 2014/61/UE (règlement sur les infrastructures gigabit) visait à garantir une infrastructure numérique de grande qualité afin de pouvoir disposer, partout en Europe, d'une connectivité sûre et qualitative.

L'objectif majeur était d'atteindre les **objectifs de connectivité fixés dans le programme politique de la décennie numérique**, notamment la disponibilité de la fibre optique partout dans l'UE et la couverture des territoires européens par des réseaux à très haute capacité, comme la 5G, en réduisant les coûts de déploiement des réseaux à très haute capacité.

Le texte initial prévoyait ainsi des dispositions relatives (i) aux modalités et conditions d'accès aux infrastructures physiques existantes, ainsi que le refus d'accès à de telles infrastructures, (ii) aux informations que les opérateurs de réseau et les organismes du secteur public mettent à disposition aux opérateurs qui en font la demande, ainsi que les dérogations à une telle fourniture d'informations, (iii) à la coordination des travaux de génie civil, et la transparence relative aux informations les concernant, (iv) à la procédure de demande des autorisations, incluant les cas d'octroi, d'absence de décision et les dérogations, (v) aux infrastructures intérieures et câblage intérieur en fibre optique, incluant la question de leur accès, (vi) aux points d'information uniques, (vii) à la question du règlement des litiges, des organismes compétents et des sanctions.

Au Parlement européen, la commission ITRE, saisie au fond, a salué le texte tout en souhaitant y apporter des modifications relatives à : (i) l'extension de l'accès à l'infrastructure physique pour combler l'écart de couverture numérique entre les zones rurales et urbaines, (ii) le raccourcissement des délais pour l'octroi des autorisations, la coordination des demandes d'accès et les procédures de règlement des litiges, (iii) l'inclusion des opérateurs d'infrastructures dans le champ du règlement, (iv) la coordination entre les autorités compétentes responsables de la coordination des demandes d'accès, (v) le renforcement du rôle des parties prenantes, de l'ORECE et des agences et organismes compétents de l'Union européenne.

À l'issue de l'examen au **Parlement européen**, le 23 avril 2024, la position retenue confirme :

- l'extension de l'accès aux infrastructures existantes : les États membres pourront prévoir que les propriétaires de bâtiments commerciaux privés qui n'appartiennent pas à un opérateur de réseau devront faire droit, en réponse à la demande écrite présentée par un opérateur, selon des modalités et des conditions équitables et raisonnables et à un prix reflétant les conditions du marché, aux demandes raisonnables d'accès à ces bâtiments, y compris à leurs toits, en vue de l'installation d'éléments de réseaux à très haute capacité ou de ressources associées. Cette possibilité est soumise à 3 conditions cumulatives : (i) le bâtiment doit être situé dans une zone rurale ou reculée, (ii) aucun réseau à très haute capacité du même type - fixe ou mobile - que celui que le demandeur d'accès envisage de déployer n'est disponible dans la zone faisant l'objet de la demande d'accès et (iii) aucune infrastructure physique n'existe dans la zone faisant l'objet de la demande d'accès qui soit détenue ou contrôlée par des opérateurs de réseau ou des organismes du secteur public et qui soit techniquement capable d'accueillir des éléments de réseaux à très haute capacité.

- la transparence en ce qui concerne les infrastructures physiques : tout opérateur aura le droit, afin de pouvoir demander l'accès à une infrastructure physique, d'accéder, sur simple demande, sous forme électronique et par l'intermédiaire d'un point d'information unique, à des informations minimales concernant les infrastructures physiques existantes, qui lui seront fournies au plus tard 10 jours ouvrables après la présentation de la demande d'informations, prorogeable une fois de cinq jours ouvrables dans des cas dûment justifiés. Pendant une période transitoire aussi courte que possible et ne dépassant pas douze mois, les États membres pourront exempter les municipalités de moins de 3500 habitants de cette obligation.

- la coordination des travaux de génie civil : les organismes du secteur public qui détiennent ou contrôlent des infrastructures physiques et les opérateurs de réseau auront le droit de négocier avec des opérateurs des accords en ce qui concerne la coordination des travaux de génie civil, y compris la répartition des coûts, en vue du déploiement d'éléments de réseaux à très haute capacité ou de ressources associée.

- la procédure d'octroi des autorisations et des droits de passage : pour ne pas limiter ou entraver de façon indue le déploiement d'un élément quelconque de réseaux à très haute capacité ou de ressources associées, les autorités compétentes devront octroyer ou refuser les autorisations autres que les droits de passage dans un délai de quatre mois à compter de la date de réception de la demande d'autorisation complète. En l'absence de décision de l'autorité compétente dans le délai applicable, l'autorisation sera réputée accordée à l'expiration de ce délai.

Le **Conseil télécommunications du 5 décembre 2023** a permis d'adopter, à l'unanimité, une orientation générale sur le règlement sur les infrastructures Gigabit, permettant d'engager les trilogues.

Trois trilogues furent nécessaires pour parvenir à un accord provisoire, lequel prévoyait notamment :

- la mise en place d'un mécanisme de conciliation obligatoire entre les organismes du secteur public et les opérateurs de télécommunications (pour les procédures administratives pour lesquelles l'État membre n'aura pas introduit un régime d'approbation tacite) afin de faciliter la procédure d'octroi des autorisations. La France était opposée à ce mécanisme ;

- des dispositions spécifiques pour promouvoir la connectivité dans les zones rurales et isolées et l'introduction d'une disposition visant à lutter contre la spéculation foncière ;

- une prolongation des plafonds tarifaires des frais de détail des terminaisons d'appel intra UE à leur niveau actuel jusqu'en 2032, mais avec la possibilité de supprimer ces frais de détail au premier janvier 2029, au travers d'un acte d'exécution de la Commission et après une étude d'impact que la Commission devra réaliser au plus tard le 30 juin 2027 ;

- des délais d'entrée en application du règlement de 18 mois (sauf pour la numérisation du point d'information unique pour lequel le délai sera de 24 mois et le fibrage des immeubles pour lequel il sera de 21 mois). La France, autant pour les délais d'entrée en application générale du règlement que pour certaines dispositions du règlement, prônait un délai de 24 mois.

2. Position défendue par la France

À l'étape des trilogues, **la France avait indiqué être vigilante** sur :

- les impératifs de sécurité concernant certaines infrastructures critiques ou relevant de la sécurité nationale ;
- l'importance de laisser une certaine flexibilité aux États membres et aux collectivités locales dans la mise en œuvre du règlement, qui ne devait pas engendrer des charges administratives trop importantes pour ces États membres et les collectivités locales ;
- les dispositions conduisant à prendre en compte l'existence d'une offre d'accès à la fibre noire (« *dark fibre* ») ou dégroupée (« *unbundling fibre* ») pour justifier un refus d'accès fondé sur la disponibilité d'autres moyens viables de fourniture en gros d'accès physique à un réseau de communications électroniques, dans la mesure où cela était susceptible de restreindre la concurrence par les infrastructures et de limiter la diversification des offres. La France avait néanmoins indiqué qu'elle pouvait accepter une telle disposition, sous réserve de confirmation que ces dispositions relèveraient du régime d'harmonisation minimale et que les États membres pourraient y déroger.

La France était en outre défavorable, voire fermement opposée : (i) à l'introduction d'un mécanisme de conciliation et à l'obligation qui serait faite aux administrations de prendre une décision à l'issue de cette conciliation, (ii) au principe d'autorisation tacite de délivrance des permis nécessaires au déploiement des réseaux à très haut débit, (iii) à l'application aux propriétaires privés d'immeubles commerciaux, pour ne pas porter atteinte au droit de propriété, (iv) à l'introduction de nouvelles exceptions pour certains types d'opérateurs d'infrastructures, (v) à l'obligation de création d'organismes de coordination, (vi) à l'obligation de la mise en place d'un label « prêt pour la fibre », (vii) à l'adoption d'actes d'exécution par la Commission européenne sur l'établissement d'une liste de procédures administratives susceptibles d'être exonérées de toute autorisation, considérant que cela devait rester de la compétence exclusive des États membres.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Comme indiqué dans l'article 1^{er} du règlement gigabits, celui-ci est d'harmonisation minimale, sauf pour certaines dispositions explicitement mentionnées. Ainsi, un État membre peut adopter des règles plus strictes ou plus détaillées.

En outre, le même règlement propose à plusieurs reprises aux États membres d'activer des options. Ainsi :

- à l'article 3 sur l'accès aux infrastructures physiques : les États membres peuvent (i) fournir des orientations sur les modalités et conditions visant à faciliter la conclusion d'accords visant à négocier l'accès à des terrains, (ii) prévoir que des propriétaires de bâtiments privés font droit aux demandes raisonnables d'accès pour l'installation d'éléments de réseaux à très haute capacité ou de ressources associées, (iii) établir une liste d'établissements exemptés de l'obligation de faire droit à une telle demande, (iv) prévoir que les opérateurs de réseaux détenant ou contrôlant des infrastructures physiques peuvent refuser l'accès à certaines infrastructures, et (v) désigner un organisme chargé de coordonner les demandes d'accès aux infrastructures physiques.

Utilisant la faculté prévue au point (iv) ci-dessus, la rédaction proposée dans le présent projet de loi dispose ainsi dans son article 31, V., modifiant l'article L. 34-8-2-1 du CPCE, que les personnes publiques peuvent déroger aux dispositions relatives aux infrastructures d'accueil pour des motifs de sécurité publique, de défense, de sûreté et de santé publique, mais aussi du fait de la valeur architecturale, historique, religieuse ou environnementale de l'infrastructure concernée.

- à l'article 4 sur la transparence en matière d'infrastructures physiques : les États membres peuvent (i) exiger des informations sur les infrastructures physiques existantes excédant celles prévues dans le règlement, (ii) exempter les municipalités de moins de 3500 habitants, pendant au plus un an, des obligations d'information, et (iii) recenser les infrastructures critiques nationales qui ne sont pas soumises aux obligations de transparence.

Utilisant la faculté prévue au point (ii), le texte propose une entrée en vigueur différée d'un an pour les points VI, VII. et VIII. relatifs à l'article L. 34-8-2-2 sur l'obligation pour les gestionnaires d'infrastructures d'accueil de communiquer des informations relatives aux infrastructures d'accueil. En outre, la rédaction proposée au point IX. est alignée avec le (iii) ci-dessus, dans la mesure où elle permet une dérogation pour les infrastructures critiques.

- à l'article 5 sur la coordination des travaux de génie civil, les États membres peuvent (i) préciser des exigences relatives aux aspects administratifs d'une demande de coordination de travaux de génie civil, (ii) disposer que certaines demandes de coordination peuvent être jugées déraisonnables, (iii) recenser les types de travaux considérés comme ayant une portée limitée et qui pourraient à ce titre être exemptés de l'obligation de coordination des travaux, ainsi que décider que les infrastructures critiques nationales ne soient pas soumises à cette obligation.

- à l'article 6 sur la transparence applicable aux travaux de génie civil, les États membres peuvent (i) recenser les types de travaux considérés comme ayant une portée limitée et qui pourraient à ce titre ne pas être soumis à l'obligation de mise à disposition des informations minimales relatives aux travaux de génie civil prévus, (ii) décider que l'obligation de transparence ne soit pas applicable aux organismes de secteur public ou opérateurs de réseau gérant les infrastructures critiques nationales ou lorsque des motifs de sécurité nationale s'imposent.

- à l'article 7 sur la procédure d'octroi des autorisations et des droits de passage, les États membres sont chargés de définir et publier les motifs pour lesquels l'autorité compétente peut proroger de sa propre initiative le délai d'octroi des autorisations et des droits de passage, initialement de quatre mois à compter de la date de la réception de la demande. Ils peuvent en outre exiger des autorisations pour le déploiement d'éléments de réseaux sur des bâtiments ou sites présentant une valeur architecturale, historique, religieuse ou environnementale protégés, ou pour des raisons de sûreté, sécurité des infrastructures critiques ou d'environnement.

Enfin, l'article 7 dispose que « le présent article est sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'introduire de nouvelles dispositions pour encourager les autorités compétentes à accélérer la procédure d'octroi des autorisations ».

- l'article 8 permet aux États membres de déroger à la règle selon laquelle le silence de l'autorité compétente en matière de demande d'autorisation vaut accord, si une voie de recours est disponible pour l'opérateur.

- l'article 9 laisse aux États membres le soin de déterminer les types de travaux exemptés de la procédure d'octroi des autorisations. Toutefois, les États membres peuvent exiger des opérateurs souhaitant effectuer de tels travaux qu'ils notifient ces derniers aux autorités compétentes avant leur démarrage.

- l'article 10 demande aux États membres de recenser les catégories de bâtiments pour lesquels une obligation d'équipement d'une infrastructure physique intérieure adaptée à la fibre et d'un câblage intérieur en fibre optique s'avèrerait disproportionnée, ainsi que ceux devant être exemptés d'une telle obligation du fait de spécificités (tels que les monuments, les bâtiments historiques, militaires ou utilisés à des fins de sécurité nationale).

- l'article 11 laisse la latitude aux États membres de préciser les exigences administratives liées aux demandes visant à accéder à un point d'accès et à l'infrastructure physique intérieure émanant de fournisseurs de réseaux de communications électroniques publics.

- l'article 12 permet aux États membres de déterminer la modalité de création du point d'information unique, soit en interconnectant des outils, soit en intégrant partiellement ou totalement plusieurs outils numériques existants. Notons que les modalités relatives à ce point d'information unique ont été renvoyées à un décret en Conseil d'État dans le présent projet de loi.

- l'article 13 sur le règlement des litiges laisse aux États membres le soin de déterminer si, dans certaines circonstances, l'organisme de règlement des litiges est également compétent pour les litiges relatifs au droit de passage.

- l'article 14 permet aux États membres de définir un ou plusieurs organismes compétents. La France fait le choix de désigner l'ARCEP.

- l'article 15 demande aux États membres de définir les sanctions applicables en cas de violation du règlement sur les infrastructures gigabits.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Le règlement sur les réseaux gigabits est applicable depuis le 12 novembre 2025, sauf quelques dispositions qui seront applicables au cours du premier semestre 2026.

VII. ARTICLE 32 - DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES D'ADAPTATION AU RÈGLEMENT (UE) 2024/2847 RELATIF À LA CYBER-RÉSILIENCE

L'article 32 confie à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) le rôle d'autorité de surveillance de marché et intègre à la loi française les dispositions relatives aux mesures et sanctions prévues par le règlement (UE) 2024/2847 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant des exigences de cybersécurité horizontales pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant les règlements (UE) no 168/2013 et (UE) 2019/1020 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur la cyberrésilience) à imposer des exigences de cybersécurité aux fournisseurs de produits numériques accessibles sur le marché unique.

Ainsi, il abroge l'article L. 2321-4-1 du code de la défense, à compter du 11 septembre 2026, dans la mesure où le règlement 2024/2847 précité contient des dispositions analogues et s'appliquera pleinement en droit français à cette date.

Il modifie également l'article L. 43 du CPCE sur l'agence nationale des fréquences pour, d'une part, y insérer une nouvelle fonction, selon laquelle elle assure le contrôle du respect des dispositions du règlement (UE) 2024/2847 précité et que, à ce titre, elle peut échanger, pour l'accomplissement de sa mission, avec les services étatiques compétents, tout document ou toute information et, d'autre part, prévoir une procédure de mise en demeure et de sanctions dans les cas où l'agence nationale des fréquences constaterait un manquement aux exigences prévues par le règlement 2024/2847.

En outre, l'article 32 rend applicable le règlement à la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna, aux Terres australes et antarctiques françaises et à la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, cet article corrige plusieurs renvois et références.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Historique des négociations

Le règlement sur la cyberrésilience (CRA) a pour objectif de protéger les consommateurs en augmentant la cybersécurité des produits, à savoir des produits logiciels ou matériels comportant des éléments numériques. Pour mettre en œuvre un niveau adéquat de cybersécurité dans les produits et veiller aux mises à jour de sécurité en temps opportun, le CRA introduit des exigences obligatoires en matière de cybersécurité pour les fabricants, qui couvrent la planification, la conception, le développement et la maintenance de ces produits, devant être respectées à chaque étape de la chaîne de valeur. En outre, le règlement fait peser sur les fabricants la gestion des vulnérabilités des produits tout au long de leur cycle de vie.

Publié le 15 septembre 2022 par la Commission européenne, le projet de règlement s'appuyait sur le constat que les produits matériels et logiciels font de plus en plus l'objet de cyberattaques réussies. La Commission européenne soulignait, d'une part, le faible niveau de cybersécurité, reflété par des vulnérabilités généralisées et la fourniture insuffisante et incohérente de mises à jour de sécurité pour y remédier, et, d'autre part, une compréhension et un accès insuffisants aux informations par les utilisateurs, ce qui les empêche de choisir des produits présentant des propriétés de cybersécurité adéquates ou de les utiliser de manière sécurisée.

Pour y remédier, la proposition de règlement (i) établit des règles relatives à la mise sur le marché de produits comportant des éléments numériques pour garantir la cybersécurité de ces produits, (ii) pose des exigences pour la conception, le développement et la production de produits comportant des éléments numériques, ainsi que des obligations en matière de cybersécurité, (iii) crée des exigences sur le processus de gestion des vulnérabilités mis en place par les fabricants pour garantir que les produits comportant des éléments numériques sont conformes aux exigences de cybersécurité tout au long de leur cycle de vie, et (iv) impose des règles relatives à la surveillance du marché et au contrôle de l'application des règles.

Étudiée en commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) du Parlement européen, cette dernière a recommandé que la position du Parlement européen modifie la proposition pour :

- indiquer que les fabricants doivent veiller à ce que les produits comportant des éléments numériques fassent la distinction entre les mises à jour de sécurité et les mises à jour de fonctionnalité. Les mises à jour de sécurité, destinées à réduire le niveau de risque ou à remédier à des vulnérabilités potentielles, devraient être installées automatiquement ;
- renforcer les compétences professionnelles et la formation dans le domaine de la cybersécurité ;
- demander aux fabricants de désigner un point de contact unique pour la sécurité des produits, permettant un contact direct et rapide avec les utilisateurs ;
- prévoir des procédures d'évaluation de la conformité des produits comportant des éléments numériques harmonisées ;
- conclure des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays tiers qui se trouvent à un niveau comparable de développement technique et qui ont une approche compatible en matière d'évaluation de la conformité, ces accords devant garantir le même niveau de protection que celui prévu par le présent règlement ;
- prévoir que la Commission, lorsqu'elle a des raisons suffisantes de considérer qu'un produit comportant des éléments numériques présente un risque significatif pour la cybersécurité, doit en informer les autorités de surveillance du marché concernées et adresser des recommandations ciblées aux opérateurs économiques afin de garantir la mise en place de mesures correctives ;
- prévoir que les recettes générées par le paiement des sanctions soient utilisées pour renforcer le niveau de cybersécurité dans l'Union ;
- soumettre annuellement une évaluation de l'ENISA.

Le Parlement européen a largement soutenu (517 voix pour, 12 contre et 78 abstentions) l'adoption du règlement afin de renforcer le niveau de cybersécurité des produits numériques présents sur le marché unique, de renforcer la compétitivité des entreprises européennes et la confiance des consommateurs dans leurs produits numériques du quotidien.

Globalement, la position du **Parlement européen** modifie la proposition en prévoyant :

- que les produits de consommation classés comme des produits importants comportant des éléments numériques devront faire l'objet d'une procédure plus stricte d'évaluation de la conformité par un organisme notifié. Sont concernés les produits domestiques intelligents comportant des fonctionnalités de sécurité, tels que i) les systèmes de gestion des identités et logiciels et dispositifs de gestion des accès privilégiés, dont lecteurs d'authentification et de contrôle d'accès et lecteurs biométriques; ii) les assistants virtuels polyvalents pour maison intelligente; iii) les produits domestiques intelligents dotés de fonctionnalités de sécurité, notamment serrures, caméras de sécurité, systèmes de surveillance pour bébé et systèmes d'alarme, iv) les jouets connectés ou v) les dispositifs portables personnels de santé ;

- que la Commission pourra adopter des actes délégués afin de déterminer quels produits comportant des éléments numériques doivent obtenir un certificat de cybersécurité européen atteignant le niveau « substantiel » dans le cadre d'un schéma européen de certification de cybersécurité, afin de démontrer leur conformité aux exigences essentielles prévues par le règlement ;

- que les parties intéressées devront être consultées par la Commission à l'occasion de l'élaboration des mesures de mise en œuvre du règlement. En outre, les États membres devront mettre en place des mesures et des stratégies visant à développer des compétences en matière de cybersécurité ;

- que les fabricants devront procéder à une évaluation, documentée et actualisée, des risques de cybersécurité associés à un produit comportant des éléments numériques. Si une vulnérabilité est identifiée, le fabricant devra la signaler et y remédier. En outre, il devra désigner un point de contact unique pour permettre aux utilisateurs de communiquer directement et rapidement, notamment pour faciliter le signalement des vulnérabilités du produit ;

- que les fabricants sont obligés de notifier toute vulnérabilité contenue dans le produit au centre de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT) désigné comme coordinateur national, d'une part, et à l'ENISA, d'autre part.

Spécifiquement, concernant les dispositions couvertes par l'article 32, la position du Parlement européen (i) implique l'ENISA lorsque des vulnérabilités et incidents sont découverts, afin de constituer une plateforme de données des vulnérabilités, (ii) précise la liste des produits et leur catégorisation et veille à ce que des produits tels que les logiciels de gestion d'identité, les gestionnaires de mots de passe, les lecteurs biométriques, les assistants domestiques intelligents et les caméras de sécurité privées soient couverts par le règlement et (iii) impose une durée minimale de support et de mises à jour de sécurité des produits numériques pour les fabricants.

Le 30 novembre 2023, un trilogue conclusif a permis un positionnement sur les derniers points ouverts sur (i) la notification des vulnérabilités, (ii) l'utilisation des recettes des sanctions, (iii) le recours à des logiciels ouverts, (iv) l'exclusion des produits modifiés pour la sécurité nationale et la défense.

Ainsi, **le texte définitif** :

- s'applique à tous les produits qui sont directement ou indirectement connectés à un autre dispositif ou à un réseau, parmi lesquels les systèmes de gestion des identités et logiciels et dispositifs de gestion des accès privilégiés, les gestionnaires de mots de passe, les logiciels de lutte contre les logiciels malveillants, les routeurs ou modems destinés à la connexion à l'internet, les produits domestiques intelligents tels que les caméras de sécurité ou systèmes d'alarme, les jouets connectés ou les dispositifs portables personnels de santé ;

- prévoit la consultation des parties intéressées, telles que les autorités des États membres concernées, les entreprises du secteur privé, les associations de consommateurs ou les organismes et organes compétents de l'Union ;

- pose des exigences pour les fabricants pour ce qui concerne la conception et le développement de ces produits, lesquels devront être conformes à ce qui est prévu par le règlement. En particulier, les fabricants devront procéder à une évaluation des risques de cybersécurité associés à un produit et tenir compte de cette évaluation lors des différentes phases de construction du produit, afin de réduire au minimum les risques de cybersécurité ;

- pose les obligations incombant aux fabricants pour ce qui concerne les vulnérabilités identifiées. Ils sont tenus de les documenter, de veiller à ce que chaque mise à jour de sécurité mise à la disposition des utilisateurs au cours de la période d'assistance, reste disponible pendant au moins 10 ans après la mise sur le marché du produit, de désigner un point de contact unique pour permettre aux utilisateurs de signaler facilement des vulnérabilités du produit et enfin de veiller à ce que les produits soient accompagnés des informations et des instructions destinées à l'utilisateur ;

- définit les obligations incombant aux fabricants s'agissant de la notification des vulnérabilités exploitées contenues. Le signalement devra être effectué simultanément au centre de réponse aux incidents de sécurité informatique (CSIRT) désigné comme coordinateur national et à l'ENISA ;
- introduit un marquage « CE » pour les produits ou logiciels satisfaisant aux exigences énoncées dans le règlement, qui devra être apposé de manière visible, lisible et indélébile sur le produit.

2. Position défendue par la France

Dès le début, la position française a été favorable au texte, puisque l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) alertait déjà sur le risque d'exploitation des vulnérabilités présentes dans un certain nombre de produits numériques. Elle a soutenu autant l'initiative que l'ambition du texte.

Tout au long des négociations, la France a soutenu le renforcement de la cybersécurité des produits, en conformité avec des recommandations de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) sur la sécurité numérique des produits.

Les autorités françaises ont en particulier veillé :

- au périmètre d'application du règlement ainsi qu'à la préservation des capacités des États membres à imposer des exigences supplémentaires au niveau national, telle que la certification, à certains produits sensibles ;
- à l'exigence de prise en compte systématique de la cybersécurité dès la conception des produits (« *security by design* »), ainsi que la mise en vente sur le marché européen de produits sécurisés par défaut, sans action nécessaire de leur utilisateur (« *security by default* ») ;
- à l'articulation du CRA avec le cadre européen de certification de cybersécurité, défini dans le Règlement (UE) 2019/881 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications (règlement sur la cybersécurité), et qui vise à harmoniser à l'échelle européenne les méthodes d'évaluation et les différents niveaux d'assurance de la certification ;
- à la procédure de notification des vulnérabilités et incidents par les fabricants, afin de conserver une cohérence avec les dispositions du droit français, en son article L. 2321-4-1 du code de la défense ;
- aux modalités de désignation de l'autorité de surveillance du marché des produits comportant des éléments numériques.

À l'issue des discussions, **les autorités françaises se sont montrées satisfaites du texte adopté, d'autant plus que la position de la France a été suivie sur plusieurs points.** Figurent dans le texte définitif les positions suivantes, portées par la France :

- la capacité des États membres à imposer leurs propres exigences et procédures d'évaluation de conformité ;
- la possibilité d'imposer un recours obligatoire à la certification au titre du Cybersecurity Act (ou CSA) pour certains produits considérés comme critiques par nature, cette certification demeurant facultative et volontaire pour les autres produits ;
- à défaut d'un alignement complet des dispositions du règlement avec celles du code de la défense concernant le périmètre des vulnérabilités et les enjeux d'injonction de publication, le texte européen impose, d'une part, la notification des vulnérabilités exploitées et incidents graves pour l'ensemble des produits visés et, d'autre part, des exigences avancées en matière de gestion des autres vulnérabilités par les fabricants sous le contrôle de l'autorité de surveillance de marché. Notons que la France souhaitait élargir le périmètre des vulnérabilités couvertes, pour intégrer les vulnérabilités significatives, exploitées ou non, mais que sa proposition s'est heurtée à l'opposition des autres États membres ;
- le maintien du rôle des CSIRT nationaux en tant que coordinateurs des notifications de vulnérabilités. Néanmoins, une notification simultanée est envoyée à l'ENISA à titre informatif.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Le texte n'est pas la transposition d'une directive mais l'adaptation d'un règlement, ce qui limite les marges de manœuvre législatives.

Le règlement CRA dispose ainsi dans son considérant (13) que *« conformément à l'objectif du présent règlement consistant à éliminer les obstacles à la libre circulation des produits comportant des éléments numériques, les États membres ne devraient pas empêcher, pour les aspects relevant du présent règlement, la mise à disposition sur le marché de produits comportant des éléments numériques conformes au présent règlement. Par conséquent, en ce qui concerne les questions harmonisées par le présent règlement, les États membres ne peuvent pas imposer d'exigences de cybersécurité supplémentaires pour la mise à disposition sur le marché de produits comportant des éléments numériques. Cependant, toute entité, qu'elle soit publique ou privée, peut imposer des exigences, en plus de celles prévues par le présent règlement, pour l'achat de produits comportant des éléments numériques ou leur utilisation à des fins qui lui sont propres, et peut donc choisir d'utiliser des produits comportant des éléments numériques répondant à des exigences de cybersécurité plus strictes ou plus spécifiques que celles qui s'appliquent à la mise à disposition sur le marché en vertu du présent règlement »*.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION SUR CETTE THÉMATIQUE

Le schéma de cybersécurité de l'Union européenne est régulièrement complété et enrichi. La Commission européenne a ainsi présenté le 20 janvier 2026 une révision du règlement sur la cybersécurité. La réforme de ce règlement de 2019 doit instaurer un « mécanisme de sécurité des chaînes d'approvisionnement technologiques ». Ce mécanisme vise à évaluer les risques sécuritaires pesant sur certains composants de chaînes de valeurs critiques, comme le cloud ou les semi-conducteurs. En outre, il permettra d'exclure des fournisseurs considérés comme étant à « haut risque ».

VIII. ARTICLE 33 - ADAPTATION DU DROIT FRANÇAIS POUR PERMETTRE UN RECOURS ACCRU À LA BIOMÉTRIE DANS L'UTILISATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE JUSTICE-AFFAIRES INTÉRIEURES

L'article 33 prévoit l'adaptation du droit français pour permettre un recours accru à la biométrie dans l'utilisation des systèmes d'information de l'Union européenne en matière de contrôles d'identité, de droit au séjour et aux frontières.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Les systèmes d'information de l'Union européenne dans le domaine « Justice-affaires intérieures »

Au cours des dernières années, afin de tirer les leçons de la crise migratoire de 2015-2026 et des attentats terroristes ayant frappé plusieurs États membres dont la France, l'Union européenne a développé les systèmes d'information au service de la coopération judiciaire et policière, de la politique migratoire et des contrôles aux frontières.

Il faut mentionner :

- *le système d'information Schengen (SIS)*, qui est le dispositif pilier de l'Union européenne dans le domaine JAI, est aujourd'hui prévu par les règlements (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2018/1862¹. Mis en place en 1995, en contrepartie de l'abolition des frontières intérieures de l'espace Schengen, il a été actualisé en 2006, en 2013 puis 2018. Il est le principal outil d'échange d'informations entre autorités nationales compétentes concernant les contrôles aux frontières, le retour des étrangers en situation irrégulière, la coopération policière et judiciaire et la lutte contre le terrorisme ;

- *le système de gestion des demandeurs d'asile (Eurodac)*, créé en 2000, est une base de données et un système de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile dans l'Union européenne. Lorsqu'une personne introduit une demande d'asile, où qu'elle se trouve dans l'Union européenne, ses empreintes digitales sont transmises au système central d'EURODAC qui est opérationnel depuis 2003 et qui facilite la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans le cadre du pacte sur la migration et l'asile, le règlement (UE) 2024/1358 du 14 mai 2024 prévoit l'intégration dans Eurodac, de l'identité et des données biométriques des demandeurs d'asile, ainsi que celle des ressortissants de pays tiers ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'Union européenne ;

- *le système d'information sur les visas (VIS)* : prévu par le règlement (UE) 767/2008 du 9 juillet 2008, le VIS est opérationnel depuis 2011. Son cadre juridique a été modifié à plusieurs reprises (2019, 2021). Le VIS est sollicité lors de l'examen des demandes de visas de court séjour et des décisions de refus, de prorogation, d'annulation ou de retrait de visa, ainsi que pour les vérifications des visas et l'identification de leurs détenteurs. Son objectif est à la fois, de simplifier la procédure de demande de visa, de prévenir les demandes multiples et les fraudes (usurpation d'identité), de faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et sur le territoire national et de contribuer à l'identification de toute personne qui ne remplit pas les conditions d'entrée et de séjour ainsi qu'à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure des États membres ;

- *le système d'entrée/sortie (ou EES)*, entré en vigueur le 12 octobre dernier, doit enregistrer et stocker la date, l'heure et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières des États membres dans lesquelles l'EES est mis en place. Il doit aussi calculer la durée de séjour autorisée de ces ressortissants et produire des signalements à l'intention des États membres lorsque ce séjour autorisé a expiré. Enfin, il enregistre et stocke les décisions de refus d'entrée adoptées.

¹ Ces règlements sont relatifs à l'utilisation du SIS respectivement aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, dans le domaine des vérifications aux frontières et dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.

Mentionnons aussi plusieurs systèmes prochainement opérationnels :

- *le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)*, qui doit être mis en place une fois que le système d'entrée/sortie sera intégralement déployé, sera une autorisation de voyage imposée aux ressortissants des 59 pays bénéficiant d'une exemption de visa de court séjour pour voyager vers l'espace Schengen ;

- *le système d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN pour European Criminal Records Information System)*, qui doit être instauré en 2026, facilitera l'échange d'informations sur les casiers judiciaires sur les citoyens non membres de l'UE et les apatrides dans les États membres de l'UE, offrant un accès facile à des informations complètes sur les antécédents criminels d'une personne, quel que soit le pays où cette personne a été précédemment condamnée ;

Aujourd'hui, les États membres et l'Union européenne travaillent à rendre ces systèmes interopérables, afin de permettre aux services compétents de les consulter simultanément. *En conséquence, un cadre européen d'interopérabilité des systèmes d'information*, doit entrer en vigueur en 2026. Il a été mis en place par les règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818, respectivement relatifs à l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne dans le domaine des frontières et des visas (2019/817) et dans ceux de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration (2019/818) (SIS ; VIS ; EES ; ETIAS ; ECRIS-TCN). Ce cadre comprend à la fois un portail de recherche européen (ESP), qui doit garantir la mise à disposition des différents systèmes d'information précités sur la base de données d'identité biographiques et biométriques (« guichet unique »), un service partagé d'établissement de correspondances biométriques (BMS) (qui doit permettre d'interroger et de comparer les données biométriques contenues dans les systèmes d'information précités), un détecteur d'identités multiples (MID) et un répertoire commun des données d'identité (CIR) (qui doit assurer aux autorités compétentes un accès à l'ensemble des données d'identité contenues dans les systèmes d'information concernés, pour prévenir ou détecter des infractions terroristes ou pénales graves, pour identifier une personne ou pour la détection d'identités multiples).

2. Le présent article doit garantir un recours accru à la biométrie

Dans ce contexte, les règlements relatifs au SIS, au VIS, au système d'entrée/sortie et au CIR ont également intégré des extensions du recours à la biométrie pour identifier plus facilement des personnes ou confirmer leur identité, et/ou vérifier leur droit au séjour.

Pour rappel, cette évolution a été soutenue par les autorités françaises et par le Sénat, qui, dans sa résolution européenne n° 32 (2018-2019) du 30 novembre 2018, avait souhaité « la conclusion rapide des négociations sur l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne ». La Haute assemblée avait aussi demandé que l'interopérabilité précitée « réponde à la double finalité du renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre l'immigration irrégulière » et « inclue des données biométriques établies selon des standards communs de manière à être lisibles par les autorités de chaque État membre. »¹

a) Les règlements (UE) 2018/1860, 2018/1861 et 2018/1862 apportent plusieurs changements dans l'utilisation des données biométriques dans le SIS :

- tout d'abord, à la suite de leur adoption, le SIS contient les types de données biométriques suivants, permettant de vérifier et confirmer l'identité des personnes enregistrées dans le système : photographies ; empreintes palmaires ; empreintes digitales ; traces digitales ; traces palmaires ; registres d'ADN (uniquement pour les personnes disparues) ;

- ces données doivent être utilisées si l'identité d'une personne ne peut être établie avec certitude d'une autre manière. À cette fin, le SIS est désormais doté d'un **système automatisé d'identification des empreintes digitales** (AFIS) (articles 33 (paragraphe 2) et 43 (paragraphe 2) des règlements (UE) 2018/1861 et 2018/1862 ;

- en outre, les articles 33 (paragraphe 1) du règlement (UE) 2018/1861 et 43 (paragraphe 1) du règlement (UE) 2018/1862 prévoient que, lorsque des « photographies, des images faciales et des données dactyloscopiques sont disponibles dans un signalement dans le SIS », elles doivent être utilisées par les autorités compétentes pour confirmer l'identité d'une personne localisée à la suite d'une recherche alphanumérique effectuée dans le SIS, dans le cadre d'un contrôle d'identité, d'un contrôle aux frontières ou d'un contrôle du droit de circulation et de séjour.

Ces mesures ont été soutenues et par le Parlement européen² et par le Conseil (mandat de négociation du 8 novembre 2017) et ont été logiquement confirmées en trilogue (accord du 12 juin 2018).

Ce sont les modifications des articles 33 (paragraphe 1) et 43 (paragraphe 1) précités, qui doivent être adaptées en droit français par le présent article (introduction d'un article 78-2-2-1 nouveau dans le code de procédure pénale qui prévoit la collecte des empreintes digitales ou de photographies d'une personne faisant l'objet d'un signalement dans le SIS, afin de confirmer son identité).

¹ Cette résolution a été adoptée à l'initiative des sénateurs André Reichardt et Olivier Henno.

² Rapports A8-0347/2017 et A8-0349/2017 de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen du 10 novembre 2017.

b) La révision du règlement sur le système d'information sur les visas (VIS), intervenue en 2021 :

Le règlement (UE) 2008/767 relatif au **VIS** a été modifié par le règlement (UE) 2021/1134 du 7 juillet 2021. Ce texte modificatif a été présenté par la Commission européenne, le 16 mai 2018¹. Sur le rapport de sa commission LIBE, adopté le 4 février 2019, le Parlement européen a validé la nouvelle architecture du VIS, tout en proposant une augmentation des garanties en faveur des personnes faisant l'objet de vérifications. Puis, le 8 décembre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont trouvé un accord sur la réforme.

Cette modification prévoit, à titre principal, l'intégration des visas de long séjour et des titres de séjour dans le système et l'interopérabilité automatique des données du VIS avec celles d'Eurodac, du système d'entrée/sortie et du système ECRIS-TCN.

Depuis cette modification, les catégories de données suivantes enregistrées dans le VIS sont les suivantes : les données alphanumériques sur le demandeur et sur les visas demandés, délivrés, refusés, annulés, retirés ou prorogés ; les photographies du demandeur ; les empreintes digitales du demandeur ; les liens avec les demandes de visa précédentes et avec les dossiers de demande des personnes qui voyagent ensemble.

Concernant plus spécifiquement les données biométriques, la modification du règlement « VIS » a accepté l'abaissement, de 12 à 6 ans, de l'âge pour le relevé d'empreintes digitales. Elle a aussi fixé une limite d'âge maximale pour ce relevé (75 ans). Les photographies papier sont désormais remplacées par une image faciale prise en direct lors de la demande.

Enfin, les articles 19 et 20 du règlement (UE) 2008/767 révisé précisent que, pour identifier un demandeur de visa, ou pour vérifier l'authenticité de son visa ou son droit au séjour, les autorités compétentes doivent pouvoir être en mesure de consulter le VIS avec les empreintes digitales. En pratique, ce sont ces dispositions qui sont adaptées en droit français par le présent article.

c) La mise en place du système d'entrée/sortie :

Partiellement opérationnel depuis le 12 octobre dernier, le système d'entrée/sortie (EES)_est conçu comme interopérable avec le VIS. Il repose sur le relevé et l'enregistrement de quatre empreintes digitales et d'une image faciale des voyageurs qui se présentent.

¹ Proposition de règlement COM(2018) 302 final.

En pratique, son cadre juridique a été présenté, *via* deux propositions de règlements, le 6 avril 2016¹. Le 27 février 2017, le Parlement européen a adopté le rapport de sa commission LIBE sur ces textes, qui a confirmé son soutien au dispositif, tout en affichant son souhait de diminuer la durée de conservation des données enregistrées, de cinq à deux ans. Finalement, l'accord trouvé en trilogue le 29 juin 2017 a validé ces grandes orientations mais avec une durée de conservation des données de trois ans.

Les règlements concernés (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 ont été publiés le 30 novembre 2017. Les articles 26 et 27 du règlement (UE) 2017/2226 prévoient :

- d'une part, que les autorités compétentes des États membres dans le domaine de l'immigration sont autorisées à effectuer des recherches à l'aide des données biométriques, afin de vérifier l'identité du ressortissant de pays tiers ou de contrôler ou vérifier si les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres sont remplies ;
- d'autre part, que les autorités frontalières ou les autorités chargées de l'immigration sont autorisées à effectuer des recherches avec les données précitées afin d'identifier tout ressortissant de pays tiers déjà enregistré dans l'EES sous une identité différente ou qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire des États membres.

Le présent article vise à adapter le droit français pour autoriser ces hypothèses de collecte d'empreintes digitales et de prise de photographie aux fins de consultation de l'EES dans le cadre du contrôle du droit de circulation et de séjour.

d) L'utilisation de la biométrie dans le répertoire commun des données d'identité (CIR) :

Comme cela a été rappelé *supra*, les propositions de règlement COM(2017) 793 final et COM(2017) 794 final, qui ont été publiées le 12 décembre 2017 et présentées de nouveau en version amendée le 13 juin 2018, ont validé le principe d'un répertoire commun des données d'identité (CIR) au sein du futur cadre européen d'interopérabilité.

Le Conseil a approuvé cette réforme sous réserve de modifications techniques, en juin 2018.

¹ Propositions COM(2016) 194 final portant création d'un système d'entrée/sortie pour enregistrer les données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ainsi que les données relatives aux refus d'entrée les concernant, portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives et portant modification du règlement (CE) n° 767/2008 et du règlement (UE) n° 1077/2011, et 196 final modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie.

Sur la base des positions de sa commission LIBE, adoptées le 15 octobre 2018, le Parlement européen a également validé ce nouveau cadre d'interopérabilité, tout en demandant l'application stricte des règles européennes de protection des données, afin de garantir aux personnes concernées d'accéder à leurs données personnelles, de les rectifier et même d'en obtenir l'effacement. Le Parlement a également souhaité que la vérification de l'identité d'une personne dans le CIR n'intervienne qu'après des recherches dans les bases de données nationales pertinentes. Il a enfin demandé que le droit d'accès des différentes autorités compétentes prévu dans chaque texte relatif aux systèmes d'information précités ne soit pas modifié.

Enfin, en février 2019, un accord en trilogue, reprenant la plupart des modifications demandées par le Parlement européen, a été trouvé.

Les articles 20 des règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 finalement adoptés prévoient la **possibilité** pour les autorités compétentes de consulter le CIR par la biométrie, dans le cadre d'un contrôle du droit de circulation, de séjour ou d'un contrôle aux frontières. C'est ce dispositif que le présent article adapte au droit français.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

Les textes européens visés étant des règlements, ils sont d'effet direct et d'application immédiate. En principe, ils ne nécessitent donc pas de mesures de transposition en droit national. Certes, dans un souci de lisibilité et d'efficacité, les dispositions des règlements européens précités font l'objet de mesures d'adaptation, mais, dans cette procédure, il n'existe pas, pour le législateur et le gouvernement français, de marge d'appréciation. Le droit français doit s'aligner sur le droit de l'Union européenne.

Par exception, les articles 20 des règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 finalement adoptés précités prévoient une **possibilité** et non une obligation, pour les autorités compétentes de consulter le CIR par la biométrie. Mais au regard des incontestables avantages opérationnels qui découleront de cette mesure, il semble tout à fait justifié que les autorités françaises proposent au Parlement – par la présente adaptation – d'activer cette option de consultation.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR CETTE THÉMATIQUE

En complément de ces initiatives, il faut noter que la nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure (*ProtectEU*)¹, publiée le 1^{er} avril 2025 a prévu :

- **le déploiement rapide de l'architecture d'interopérabilité déjà évoquée et la mise en œuvre du règlement « Prüm II »**², qui vise à améliorer, à rationaliser et à faciliter l'échange de données pour la coopération policière. Il comble les lacunes en matière d'information et renforce la prévention et la détection des infractions pénales et les enquêtes en la matière dans les États membres de l'Union européenne ;

- une mise en œuvre pleine et entière dans les États membres, de la directive relative à l'échange d'informations entre services répressifs des États membres³, destinée « à renforcer les canaux d'échange d'informations pour créer un flux transfrontière continu d'informations, tout en assurant l'intégration de ceux-ci dans les systèmes existant à l'échelle de l'UE, tels que SIENA »⁴ ;

- en complément, la Commission européenne souhaite établir un **système de communication critique de l'Union européenne (EUCCS)**, qui doit mettre fin aux difficultés des systèmes de communication d'urgence qui fonctionnent aujourd'hui à l'échelle nationale et de manière isolée, d'où : peu ou pas d'interopérabilité lors des interventions transfrontalières ; des communications difficiles entre services différents (ex : police/sapeurs-pompiers) ; des technologies vieillissantes.

L'EUCCS doit reposer sur trois piliers : communication fluide entre services des États membres ; fiabilité des systèmes en toutes circonstances ; autonomie stratégique.

¹ Communication de la Commission européenne COM(2025) 148 final du 1^{er} avril 2025.

² Règlement (UE) 2024/982 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la consultation et l'échange automatisés de données dans le cadre de la coopération policière, et modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil. Ce règlement impose aux États membres de mettre les profils ADN et les données d'empreintes digitales, les images faciales et les données d'immatriculation des véhicules de leurs bases de données pénales nationales à la disposition des autres États membres et d'Europol et il prévoit des consultations automatisées de ces données.

³ Directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023.

⁴ Communication COM(2025) 148 final précitée, p 9. L'application de réseau d'échange d'informations sécurisée (SIENA) a été lancée le 1^{er} juillet 2009 et vise à permettre les échanges d'informations et de renseignements opérationnels et stratégiques sur la criminalité entre les États membres, Europol et ses partenaires.

IX. ARTICLE 34 - ADAPTATION DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE AUX CONDITIONS D'UTILISATION DE LA VISIOCONFÉRENCE ET DE TOUTE AUTRE TECHNOLOGIE DE COMMUNICATION À DISTANCE EN MATIÈRE PÉNALE PRÉVUES PAR LE RÈGLEMENT (UE) 2023/2844 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 13 DÉCEMBRE 2023¹

L'article 34 prévoit la mise en conformité du droit français (code de procédure pénale) aux conditions d'utilisation de la visioconférence et de toute autre technologie de communication à distance en matière pénale prévues par le règlement (UE) 2023/2844 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023, en conditionnant toute utilisation de ces technologies au consentement de la personne entendue et, en cas d'utilisation à l'égard de mineurs, à l'information des détenteurs de l'autorité parentale.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) 2023/2844 s'inscrit dans une entreprise générale de numérisation des procédures judiciaires transfrontières

Présentées le 1^{er} décembre 2021, la proposition de règlement COM(2021) 759 final, devenue règlement (UE) 2023/2844, et la proposition de directive COM(2021) 760 final qui l'accompagnait, adoptée en tant que directive (UE) 2023/2843, sont des textes tirant les leçons des effets de la pandémie de covid-19 sur les procédures judiciaires des États membres et sur le droit à un procès équitable. Cette pandémie avait démontré que des situations de force majeure pouvaient entraver le fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres et imposé, aux autorités et services concernés, « d'improviser » des solutions numériques pour communiquer, échanger des documents, voire tenir des audiences, en cas de procédures judiciaires civiles, commerciales et pénales transfrontières.

En conséquence, la Commission européenne et le Conseil ont décidé de « mettre les bouchées doubles » pour instituer une « boîte à outils » permettant d'offrir un cadre juridique européen minimal pour autoriser la numérisation des procédures transfrontières en matière civile, commerciale et pénale et reconnaître les communications numériques prévues dans ces procédures, sur un pied d'égalité avec les communications sur support papier.

¹ Règlement (UE) 2023/2844 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières en matière civile, commerciale et pénale et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire.

Le 9 juin 2020, dans ses conclusions intitulées « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », le Conseil reconnaissait que la numérisation des systèmes judiciaires des États membres constituait un levier pour « faciliter et améliorer l'accès à la justice dans l'Union européenne. »

Dans ce cadre, la Commission européenne présentait, dans un premier temps, une communication affirmant le principe du « numérique par défaut » pour ces procédures (tout en prévoyant des garanties destinées à éviter une exclusion des personnes n'utilisant pas les outils numériques)¹, ainsi qu'une proposition de règlement instituant un système de communication informatisé pour les procédures civiles et pénales transfrontières (e-CODEX), géré par l'agence européenne pour la gestion des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA)², la refonte du règlement relatif à la signification et à la notification des actes³ et du règlement relatif à l'obtention des preuves⁴, avec le lancement de négociations sur l'accès transfrontière aux preuves électroniques⁵...

Ce premier groupe de textes a été suivi par la proposition de règlement COM(2021) 757 final, relative à l'échange d'informations numériques dans les affaires de terrorisme⁶, et par un « **paquet** » rassemblant la proposition de directive COM(2021) 759 final et la proposition de règlement COM (2021) 760 final, qui fait l'objet de la présente analyse.

Cette dernière proposition de règlement faisait partie des **priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne** (1^{er} janvier – 30 juin 2022). Le Conseil a arrêté son mandat de négociation, le 9 décembre 2022, et le Parlement européen a pris position sur le texte, le 15 mars 2023. Ce dernier a ensuite fait l'objet d'un accord en trilogie, le 19 juillet 2023, définitivement adopté par le Parlement européen, le 23 novembre 2023 et par le Conseil, le 8 décembre 2023.

¹ « Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne : une panoplie de possibilités », communication COM(2020) 710 final en date du 2 décembre 2020.

² Proposition de règlement COM(2020) 712 final. Cette proposition a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen, le 8 décembre 2021 et est devenue le règlement « e-CODEX » (UE) 2022/850 du 30 mai 2022.

³ Règlement (UE) 2020/1784 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes (refonte).

⁴ Règlement (UE) 2020/1784 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relatif à la coopération des juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale (obtention des preuves) (refonte).

⁵ Le règlement (UE) 2023/1543 et la directive (UE) 2023/1544 du 12 juillet 2023 ont établi les nouvelles règles applicables en matière de production, de conservation et d'accès aux preuves électroniques.

⁶ Cette proposition a été définitivement adoptée le 4 octobre 2023 (règlement (UE) 2023/2131 du 4 octobre 2023)).

La proposition a été examinée par écrit, par le Sénat, sans observation particulière, d'abord au titre du contrôle de subsidiarité, conformément à l'article 88-6 de la Constitution, puis au fond, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

Pour l'essentiel, la réforme proposée prévoit, dans les procédures judiciaires civiles, commerciales et pénales transfrontières :

- la création d'un point d'accès électronique européen par l'intermédiaire duquel les personnes physiques et morales peuvent introduire des demandes, envoyer et recevoir les informations pertinentes et communiquer avec les autorités compétentes ;
- la reconnaissance des documents munis de signatures ou de cachets électroniques ;
- **la possibilité, pour les parties et les autres personnes concernées, de participer aux audiences dans les procédures civiles, commerciales et pénales par visioconférence ou autre technologie de communication à distance.** En pratique, ce règlement s'applique depuis le 1^{er} mai 2025.

2. Les règles relatives à l'utilisation de la visioconférence dans les procédures judiciaires transfrontières

En matière civile et commerciale, l'article 5 du règlement (UE) 2023/2844, qui fait l'objet de la présente adaptation en droit français, prévoit la possibilité, pour l'autorité compétente, de recourir à la visioconférence ou à une autre technologie de communication à distance pour une audience ou une audition.

Cette possibilité peut être mise en œuvre, soit à la demande d'une partie ou de son représentant soit, si le droit national de l'État membre le permet, de sa propre initiative lorsque l'une des parties se trouve dans un autre État membre. Trois conditions doivent alors être réunies : la disponibilité d'une telle technologie ; l'avis positif des parties sur son utilisation ; le caractère approprié du recours à cette technologie au regard des circonstances particulières de l'espèce.

En matière pénale, l'article 6 du règlement (UE) 2023/2844 précité, qui fait aussi l'objet de la présente adaptation en droit français, autorise l'utilisation de la visioconférence ou de toute autre technologie de communication à distance dans les procédures transfrontières suivantes : exécution d'un mandat d'arrêt européen¹ ; jugements en matière pénale et des mesures privatives de liberté (sauf si cette utilisation engendre une « menace grave » pour la sécurité publique ou pour la santé publique)² ; mesures de probation et peines de substitution³ ; mesures de contrôle alternatives à la détention provisoire⁴ ; décisions de protection européenne⁵ ; décisions de gel et de confiscation d'avoirs⁶.

L'autorité compétente de l'État membre responsable de la procédure pénale doit autoriser la participation d'une personne concernée par cette procédure à une audition ou à une audience en visioconférence ou via une autre technologie de communication à distance, si :

- cette personne se trouve dans un autre État membre ;
- le recours à ces technologies est justifié par les circonstances particulières de l'affaire en cause.

Deux règles procédurales complémentaires ont été instituées à l'initiative du Parlement européen :

- d'une part, le « suspect, la personne poursuivie ou condamnée ou la personne concernée », qui doit être entendu en visioconférence, doit donner son consentement à l'utilisation de cette dernière, pour chaque audition ou chaque audience. Le règlement prévoit aussi que cette personne doit avoir accès à un avocat et aux informations essentielles relatives à ses droits procéduraux avant de donner son consentement. Enfin, le consentement de la personne doit être donné volontairement et de manière non équivoque par cette personne, ce caractère volontaire devant pouvoir être vérifié sur un procès-verbal ;

¹ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

² Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne.

³ Décision-cadre 2008/947/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements et aux décisions de probation aux fins de la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution.

⁴ Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire.

⁵ Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne.

⁶ Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

- d'autre part, la confidentialité des échanges entre une personne suspecte, poursuivie ou condamnée, et son défenseur doit être préservée lors de l'audience/audition à distance.

Par ailleurs, si un enfant doit être entendu en visioconférence ou *via* une autre technologie de communication à distance, les parents ou titulaires de l'autorité parentale doivent en être informés rapidement et l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte.

À défaut de ces garanties, les personnes concernées par la procédure sont en droit de former un recours juridictionnel effectif contre elle.

Enfin, les modalités de conduite et d'enregistrement de ces audiences et auditions doivent être prévues dans le droit national des États membres.

Dans les négociations, les autorités françaises ont :

- souligné la nécessité de restreindre le champ de cette disposition aux seules procédures pour lesquelles il existait bien un cas d'application possible de la visioconférence ;
- appuyé la dérogation au consentement de la personne pour l'accès à la visioconférence, « en cas de risque pour la sécurité ou la santé publique » ;
- voulu limiter l'accès à la visioconférence aux suspects et personnes poursuivies ou condamnées, mais ont accepté un compromis avec le Parlement européen, qui défendait un accès plus large, en ouvrant aussi ce dernier à toute « personne concernée » par la procédure.

Dans son examen du texte, le Sénat n'avait soulevé aucune objection au titre du contrôle de subsidiarité et avait relevé – dans son examen au fond - que les dispositions concernées étaient des « dispositions d'harmonisation minimales », sans préjudice des dispositions spécifiques déjà existantes.

3. La modification envisagée du code de procédure pénale doit permettre sa pleine conformité aux dispositions de l'article 6 du règlement (UE) 2023/2844

À l'heure actuelle, l'article 706-71 du code de procédure pénale est « l'article socle » du code pour l'utilisation de la visioconférence dans la procédure pénale, en particulier lorsqu'une ou plusieurs personnes visées se trouvent dans un autre État membre de l'Union européenne. Cette visioconférence peut être décidée sur décision du magistrat instructeur ou du président de la juridiction saisie, dans de nombreuses hypothèses :

- présentation d'une personne à des fins de prolongation de la garde à vue ou de la retenue judiciaire ;
- audition des témoins, des parties civiles et des experts devant la juridiction de jugement ou audition d'une personne détenue par le juge d'instruction ;

- débats contradictoires préalables au placement d'une personne en détention provisoire ou à la prolongation de cette détention, et audiences relatives au contentieux de cette détention devant la chambre de l'instruction ou la juridiction de jugement ;
- comparution d'un prévenu détenu devant le tribunal correctionnel, avec l'accord du procureur de la République et de l'ensemble des parties ;
- interrogatoire d'un prévenu détenu pour une autre cause, par le tribunal de police, ou d'une personne arrêtée dans le cadre de certaines procédures¹, par le procureur ou le procureur général, ou encore, d'un accusé par le président de la cour d'assises ;
- présentation d'une personne au juge des libertés et de la détention (JLD), au premier président de cour d'appel (ou son représentant), si cette personne est détenue pour une autre cause.

Cet article précise qu'une personne détenue peut refuser l'usage de la visioconférence, sauf si son transport paraît devoir être évité en raison de « risques graves de trouble à l'ordre public ou d'évasion ou de sa particulière dangerosité. » Mais il n'affirme pas le principe général de consentement à l'utilisation des visioconférences, contenu dans le règlement (UE) 2023/2844.

Voilà pourquoi la réforme examinée tend à modifier les articles du code de procédure pénale relatifs aux procédures visées par ce règlement, afin d'y imposer le consentement des personnes concernées par ces dernières : l'article 695-44 (mandat d'arrêt européen et à l'audition de la personne recherchée) ; l'article 696-70 (contrôle judiciaire devant le juge des libertés et de la détention) ; l'article 696-80 (contrôle judiciaire devant la chambre de l'instruction) ; l'article 728-17 (reconnaissance mutuelle des exécutions de condamnations) ; l'article 764-22 (reconnaissance de jugement et de probation devant le juge d'application des peines (jap) ; l'article 764-30 (reconnaissance de jugement et de probation devant le président de chambre de l'application des peines).

Précisons enfin que l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 a procédé à une recodification du code de procédure pénale, qui modifiera la numérotation et la place de ces articles dans le code (sans changement de fond), à compter du 1^{er} janvier 2029.

¹ Mandat d'amener, mandat d'arrêt, mandat d'arrêt européen, demande d'arrestation provisoire, demande d'extradition ou demande d'arrestation aux fins de remise.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Le texte européen concerné (règlement (UE) 2023/2844) étant un règlement, il est d'effet direct et d'application immédiate. En principe, il ne nécessite donc pas de mesures de transposition en droit national. Les mesures d'adaptation *a minima* prévues par le présent article visent clarifier sa mise en œuvre en France et ne posent aucune difficulté. En outre, les autorités françaises n'avaient pas de marge de manœuvre.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR CETTE THÉMATIQUE

Invoquant une inégale répartition de l'utilisation de la visioconférence dans les États membres au cours des procédures pénales, la Commission européenne a récemment indiqué réfléchir à un nouvel acte « législatif » européen afin de conforter l'harmonisation des pratiques des États membres, en particulier pour permettre la participation de l'ensemble des parties à un procès pénal en visioconférence, lors d'échanges techniques avec les États membres au printemps 2025.

Elle reconnaît cependant qu'une telle harmonisation est complexe (du fait des six directives existantes concernant le droit des parties à un procès) et souligne qu'une telle évolution nécessiterait un renforcement des droits des personnes suspectées ou accusées dans une procédure pénale qui ne maîtrisent pas les outils numériques. En outre, il faut souligner que la directive européenne sur la présomption d'innocence¹ prévoit le droit de toute personne d'assister à l'ensemble de son procès. Les réflexions se poursuivent donc à ce stade.

X. ARTICLE 35 - ADAPTATION EN DROIT FRANÇAIS DES NOUVELLES RÈGLES EUROPÉENNES RELATIVES AU CIBLAGE ET À LA TRANSPARENCE DE LA PUBLICITÉ POLITIQUE

L'article 35 prévoit l'actualisation de plusieurs textes législatifs d'importance (loi) afin de permettre l'application pleine et entière de certaines dispositions du règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique (désignation de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comme autorités compétentes pour mettre en œuvre ce règlement ; instauration d'un pouvoir « d'inspection » de l'ARCOM ; sanctions prévues en cas de manquement ; application outre-mer...).

¹ Directive (UE) 2016/343 du 9 mars 2016.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Un règlement visant à lutter contre les manipulations de l'information et les ingérences étrangères

Le règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique est la principale modalité de mise en œuvre du « **plan d'action pour la démocratie européenne** » présenté par la Commission européenne, le 3 décembre 2020¹. Ce dernier prenait acte de « la transformation numérique de nos démocraties » en constatant que cette dernière était à la fois, une opportunité « de nouvelles possibilités d'engagement civique, en facilitant, pour certains groupes – en particulier les jeunes –, l'accès aux informations et la participation à la vie publique et au débat démocratique », mais également, une source de « nouvelles vulnérabilités » pour les processus démocratiques, alliant « nouvelles méthodes de financement des acteurs politiques à partir de sources non contrôlées », « cyberattaques », « cyberharcèlement », et « campagnes de désinformation coordonnées ».

Ces constats faisaient en particulier référence au scandale « *Cambridge analytica* », révélé en 2018. *Cambridge analytica* était une société britannique qui avait développé un programme informatique capable de prédire et potentiellement d'influencer les électeurs américains lors de l'élection présidentielle de 2016 et qui, pour « nourrir » ce programme, avait « siphonné » les données personnelles des 87 millions utilisateurs de Facebook. L'équipe de campagne de Donald Trump avait ensuite bénéficié de cette exploitation de données sans le consentement des personnes concernées.

Le plan d'action, qui a été élaboré pour mettre fin à ces pratiques, a défini un **cadre juridique européen renforcé** pour promouvoir des élections libres et régulières et une participation démocratique forte, soutenir la liberté et l'indépendance des médias, et lutter contre la désinformation. Et parmi les mesures alors annoncées, le plan prévoyait, pour 2021, la publication d'une proposition de règlement relative à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

Cette proposition de règlement COM(2021) 731 final a été présentée le 25 novembre 2021. Elle a été négociée en cohérence avec le nouveau cadre numérique de l'Union européenne, et, en particulier, avec le règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (ou DSA pour « *Digital Services Act* »). Le Conseil de l'Union européenne a adopté son mandat de négociation à son sujet, le 13 décembre 2022, et le Parlement européen, le 2 février 2023. Puis, un accord en trilogue a été trouvé le 7 novembre 2023.

¹ Communication COM(2020) 790 final.

Le texte a ensuite été publié le 13 mars 2024 en tant que règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

À titre principal, ce texte :

- définit au niveau européen ce qu'est la publicité « à caractère politique »¹. Sont exclues de cette catégorie, les opinions politiques exprimées à titre personnel et, en principe, les opinions exprimées dans les médias relevant de la liberté éditoriale (que le Parlement européen aurait voulu intégrer dans cette définition). Toutefois, dans ce dernier cas, l'exception n'est pas totale : ainsi, une opinion politique diffusée dans la presse par un journaliste et qui aurait donné lieu à un « paiement spécifique » par des tiers est assimilable à de la « publicité politique » (le Parlement européen aurait souhaité une exclusion totale) ;

- impose une obligation générale de transparence aux « services de publicité à caractère politique » (article 6), qui va être déclinée en obligations sectorielles déclinées respectivement à l'égard des « prestataires de services de publicité à caractère politique », personnes physiques ou morales qui fournissent de tels services², de leurs « parraineurs » (c'est-à-dire, aux clients de ces prestataires qui sont aussi les commanditaires de la publicité) et des « éditeurs » de ces publicités politiques (qui sont les responsables de la publication, de la distribution et de la diffusion de la publicité). En résumé, ces acteurs doivent remplir des déclarations qui les identifient pour le prestataire et le « parraineur »), conserver l'ensemble des informations relatives aux publicités politiques qu'ils commandent, élaborent et diffusent (identité et coordonnées du « parraineur » ; montant de la prestation ; scrutin concerné par la publicité ; période de diffusion...), dans des registres pour les prestataires, et dans un avis de transparence pour « l'éditeur »³. Ces informations doivent être mises à disposition des autorités nationales compétentes et « d'entités intéressées » (ex : chercheurs) à leur demande. À la demande du Parlement européen, un répertoire européen des annonces publicitaires à caractère politique en ligne, géré par la Commission européenne, doit être mis en place ;

¹ L'article 3 du règlement (UE) 2024/900 définit la « publicité à caractère politique » comme « l'élaboration, le placement, la promotion, la publication, la distribution ou la diffusion, par tout moyen, d'un message, normalement contre rémunération ou au travers d'activités internes ou dans le cadre d'une campagne de publicité à caractère politique », « par, pour ou pour le compte d'un acteur politique, sauf s'il s'agit d'un message à caractère purement privé ou commercial », ou « susceptible et conçu dans le but d'influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum, un comportement de vote ou un processus législatif ou réglementaire, au niveau de l'Union, national, régional ou local ; ».

² Les orientations de la Commission européenne pour la mise en œuvre du règlement, parues le 10 octobre 2025, confirment le champ d'application très large de cette catégorie : agences de conception, agences publicitaires, cabinets de conseil politique, radiodiffuseurs, groupes de presse, plateformes en ligne, influenceurs, sites internet, forums et blogs, sites de partage de vidéos, courtiers en données, etc. (communication C/2025/5514).

³ Le contenu, le format et le « marquage » de ces avis de transparence ont été précisés par le règlement d'exécution (UE) 2025/1410 de la Commission européenne du 9 juillet 2025.

- encadre strictement l'utilisation des techniques de ciblage politique. Le texte d'origine interdisait déjà l'utilisation de ces techniques impliquant des données personnelles à caractère sensible. Le Parlement européen, qui aurait voulu encadrer plus strictement l'ensemble des actions de ciblage, a souhaité conforter les garanties dans les autres cas, en subordonnant leur utilisation au consentement explicite des personnes concernées. Le texte définitif prévoit aussi l'interdiction de l'utilisation de ces techniques auprès de mineurs et celle du « profilage » des électeurs. Le règlement impose aussi aux responsables de traitement de conserver et de mettre à disposition les informations essentielles sur cette utilisation (groupes de personnes visées ; catégories de données personnelles utilisées ; principaux paramètres utilisés, dont l'intelligence artificielle (IA)...)

- donne des pouvoirs étendus de supervision et d'exécution aux autorités chargées de sa mise en œuvre (accès à des données ou à toute information nécessaire ; possibilité d'émettre des avertissements et d'ordonner la cessation d'infractions ; pouvoir de décider d'amendes ou d'astreintes en cas de manquements constatés) et précise leurs modalités de coopération. En particulier, le *h*) de son article 22 du règlement reconnaît à ces autorités un pouvoir « d'inspection » de tout local professionnel utilisé par les « prestataires de service de publicité à caractère politique » : ces dernières, en effet, *« sont habilitées à procéder à des inspections dans tout local utilisé par des prestataires de service de publicité à caractère politique à des fins liées à leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou demander à une autorité judiciaire d'ordonner ou d'autoriser ces inspections, ou demander à d'autres autorités publiques de procéder à une telle inspection, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'information relatives à une infraction présumée sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit. »* ;

- fixe le montant maximal des amendes et astreintes susceptibles d'être imposées en cas de manquement aux obligations prévues (6 % du revenu ou du budget annuel du « parraineur » ou du « prestataire » concerné, ou de 6 % de leur chiffre d'affaires annuel mondial au cours de l'exercice précédent).

Selon le Gouvernement, les compromis finaux reflètent globalement les priorités françaises. Pendant les négociations, la France a obtenu gain de cause sur la définition de la publicité politique, ainsi que sur l'interdiction du ciblage politique des données personnelles sensibles et l'adoption d'une approche « proportionnée » pour les autres données. Elle a aussi contribué à clarifier l'articulation du règlement avec le RGPD et avec le règlement européen sur les services numériques (DSA) et à imposer une proportionnalité des obligations en fonction de la taille des entreprises concernées. Elle est aussi parvenue à faire adopter un certain nombre de « garde-fous » pour éviter l'assimilation totale de l'ensemble des articles et éditoriaux de presse à des « publicités politiques ». Même si, selon le Gouvernement, « la définition finalement adoptée reste imparfaite »¹.

Le règlement est entré en vigueur le 10 octobre 2025. Le jour même, la Commission européenne a publié des orientations pour faciliter sa mise en œuvre, alors que, depuis plusieurs semaines, des interrogations et des inquiétudes s'exprimaient publiquement sur sa « faisabilité ».

En effet, au début de l'automne, trois grandes entreprises du numérique, Google, Meta et Microsoft, avaient considéré que le règlement introduisait des « défis opérationnels importants et des incertitudes juridiques », ainsi que des « exigences inexploitable », et avaient, en conséquence, interdit toute publicité sur la politique, les élections et les questions sociales, sur leurs plateformes en ligne.

En septembre 2025, le Conseil des éditeurs européens et l'Union européenne de radiodiffusion (qui réunit les principaux responsables des médias TV et radio de l'Union européenne) craignaient également de ne pas avoir les moyens d'appliquer la réforme si des clarifications n'étaient pas apportées, en particulier en raison des définitions larges qui ont été adoptées.

2. Un soutien critique et prudent du Sénat

Ces interrogations et inquiétudes avaient été exprimées en amont par le Sénat. Sa **résolution européenne n° 122 (2021-2022) du 21 mars 2022**, adoptée à l'initiative de la commission des affaires européennes, sur le rapport de son président, le sénateur Jean-François Rabin, et de la sénatrice Laurence Harribey, a, certes, affiché un soutien de principe à la réforme proposée, en particulier, parce qu'elle était susceptible de « garantir une harmonisation rapide des législations nationales en matière de publicité politique », parce qu'elle instituait une « chaîne de responsabilités » en matière de transparence, et parce qu'elle prévoyait des règles « adaptées » pour interdire ou encadrer les techniques de ciblage politique.

¹ Réponse de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la Culture, au questionnaire de la commission des affaires européennes du Sénat sur l'article 35 du projet de loi DDADDUE en date du 15 décembre 2025.

Simultanément, ce soutien du Sénat a été prudent et critique. En effet, la résolution européenne du Sénat :

- soulignait le risque d'interférence – même involontaire – des nouvelles règles européennes dans l'organisation des élections locales et nationales en France, alors même que l'article 52-1 du code électoral interdit, dans les six mois précédant un scrutin, « toute publicité commerciale à des fins de propagande électorale ». En réponse à ces inquiétudes, les négociateurs européens, sous l'impulsion de la France, ont réaffirmé dans l'exposé des motifs du règlement (considérant n° 14), que la réforme ne modifiait pas les règles nationales fixant des « interdictions ou limitations générales de la publicité à caractère politique pendant des périodes déterminées... » ;

- dénonçait « l'ambiguïté de la rédaction de certaines définitions posées », telles que celles de « prestataire de service à caractère de publicité politique » ou d'« entité intéressée », **ainsi que les « incertitudes sur les informations demandées dans les « avis de transparence » », estimant qu'elles faisaient courir le risque « d'une limitation disproportionnée de la liberté d'expression et d'une multiplication des contentieux. »** Elle ajoutait qu'« un texte ayant des conséquences sur la liberté d'opinion des citoyens et leur droit de vote (devait) impérativement respecter les principes de clarté et de sécurité juridiques. » ;

- considérait enfin que la délégation accordée à la Commission européenne pour modifier, le cas échéant, la liste des informations devant être transmises par les « prestataires de service à caractère de publicité politique » et les responsables de traitement, paraissait aller au-delà de ce qui est nécessaire.

3. La mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/900 implique la modification du droit français

Le projet de loi DDADUE, dans son article 35, a quatre objectifs majeurs :

a) La désignation des autorités nationales compétentes

En premier lieu, l'article 35 désigne deux autorités nationales pour mettre en œuvre, en France, le règlement (UE) 2024/900 : sans surprise, c'est l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) qui doit prendre en charge la mise en œuvre du volet « transparence » du texte (articles 20-9 à 20-11 nouveaux de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est désignée pour assumer le respect de l'application des dispositions relatives au ciblage politique (insertion d'un nouveau titre IV quinquies dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés).

b) L'octroi d'un pouvoir de perquisition administrative inédit à l'ARCOM

Le III de l'article 20-9 nouveau de la loi précitée du 30 septembre 1986 précise les nouvelles compétences de l'ARCOM afin de mettre en œuvre le règlement (UE) 2024/900 : droit d'accès aux données et aux informations pertinentes ; possibilité d'adresser des avertissements et des injonctions ; possibilité d'imposer une astreinte aux acteurs récalcitrants en cas de manquement grave et répété ; publication d'une déclaration désignant les personnes responsables d'un manquement.

Il donne également un pouvoir étendu « d'inspection » à l'ARCOM (IV à VII de l'article 20-9 nouveau précité) afin de rechercher et de constater des manquements au règlement (UE) 2024/900. En cohérence avec ce dernier, l'article 20-9 précité permettrait à des agents « habilités et assermentés » de l'autorité, de perquisitionner les locaux professionnels des « prestataires de service à caractère de publicité politique » afin « d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations relatives à une infraction présumée, sous quelque forme que ce soit et sur quelque support de stockage que ce soit. »

En conséquence, les modalités de ces « inspections » sont particulièrement encadrées : « inspection » autorisée entre 6h du matin et 21h ; information préalable du procureur de la République compétent ; en cas de soupçon de conservation d'informations liées à un manquement, autorisation du juge des libertés et de la détention (JLD) ; nécessité d'une ordonnance prévoyant le délai et les voies de recours ; droit d'opposition de la personne visée par « l'inspection » ; présence de la personne visée, ou de son représentant, ou, à défaut, de deux témoins, pendant « l'inspection » ; nécessité d'un procès-verbal des vérifications et visites menées, dressé contradictoirement ; restitution des documents saisis dans les six mois.

En cas d'urgence, de faits graves ou de risque de destruction des documents, l'inspection pourrait avoir lieu sans information préalable et sans droit d'opposition de la personne visée, mais alors, le JLD qui a autorisé « l'inspection » en contrôlerait le déroulement.

Enfin, si la procédure concerne les locaux et/ou véhicules professionnels « d'une entreprise de presse, d'une entreprise de communication audiovisuelle, d'une entreprise de communication au public en ligne, d'une agence de presse », cette inspection devrait respecter le secret des sources des journalistes, au sens de l'article 4 du règlement (UE) 2024/900.

Cette prérogative attribuée à l'ARCOM – particulièrement attentatoire pour les libertés publiques – a été réécrite et complétée à la demande du Conseil d'État, en raison d'une « suradaptation » du règlement (UE) 2024/900 par la version initiale du projet de loi DDADUE (article 35) (voir II).

c) La fixation des sanctions applicables en cas de manquement (article 20-10 de la loi du 30 septembre 1986 précitée)

Cet article, là aussi en conformité avec le règlement adapté, pose le principe d'une sanction pécuniaire à l'encontre d'un « parraineur » ou d'un prestataire ayant commis un manquement aux nouvelles obligations européennes, tout en précisant que la gravité de ce manquement avérée s'il a été commis pendant le mois précédant le premier jour d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise.

L'article 20-10 nouveau précise ensuite que le montant de cette sanction, et celui de l'astreinte qui peut l'accompagner, doit être fixé de manière proportionnée au regard de plusieurs critères (nature, gravité, récurrence et durée du manquement ; adoption, ou non, d'une mesure d'atténuation du dommage ; degré de coopération avec l'autorité compétente...). Il reprend les plafonds prévus par le règlement adapté pour le montant maximal des sanctions pécuniaires et fixe le montant maximal journalier des astreintes à 5 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes journalier moyen de la personne visée.

Il prévoit enfin la possibilité de rendre publiques les injonctions et sanctions.

d) La définition des modalités de coopération entre autorités compétentes (article 20-11 de la loi du 30 septembre 1986 précitée)

Cet article pose les principes opérationnels de la coopération entre autorités nationales des états membres de l'Union européenne, compétentes pour mettre en œuvre le règlement (UE) 2024/900 : communication libre des informations disponibles ; échanges aux fins de l'accomplissement de leurs missions, sans que le secret des affaires puisse y faire obstacle.

B. RISQUES DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Le texte européen concerné (règlement (UE) 2023/2844) étant un règlement, il est d'effet direct et d'application immédiate. Et il n'y a donc en principe, ni risque de « surtransposition » ni marge d'appréciation pour le législateur national et les gouvernements des États membres.

Toutefois, certaines dispositions du règlement précité sont adaptées en droit français par l'article 35, à l'exemple de la désignation des autorités nationales compétentes pour appliquer son dispositif. Dans le cas de cette désignation, il faut rappeler que la loi organique n° 2017-54 prévoit que seul le législateur peut définir les attributions d'une autorité administrative indépendante. En outre, le Gouvernement a voulu assurer la clarté de la loi (en y précisant l'ensemble des prérogatives de l'ARCOM et de la CNIL plutôt que de renvoyer directement au règlement).

Concernant la définition des compétences de ces autorités pour faire respecter le règlement et des sanctions possibles en cas de manquement, c'est le texte européen lui-même qui impose de les préciser en droit national.

Parmi ces mesures, il faut de nouveau mentionner celles du h) de l'article 22 du règlement, déjà évoqué, relatif au pouvoir « d'inspection » des locaux des prestataires de service à caractère de publicité politique. Comme déjà précisé, l'article 35 du présent projet de loi a introduit un article 20-9 nouveau dans la loi du 30 septembre 1986 précitée, qui confie ce pouvoir à l'ARCOM. Cet article comprend de plus, un VII, qui précise les précautions à prendre par les autorités compétentes lorsqu'elles mènent des « inspections » dans des entreprises de presse ou des agences de presse.

Cette disposition appelle **deux observations** :

En premier lieu, en visant des possibilités « d'inspection » par l'ARCOM, du domicile des journalistes, la version initiale du VII de l'article 20-9 nouveau de la loi du 30 septembre 1986 soumise à l'examen du Conseil d'État, constituait un exemple flagrant de « suradaptation » du droit de l'Union européenne. En effet, alors que l'article 22 précité du règlement (UE) 2023/2844 prévoit de possibles « inspections » des locaux et véhicules professionnels des journalistes, il ne fait jamais mention de leur domicile. Il était donc juridiquement douteux de prévoir une telle extension au nom de la recherche de manquements aux obligations imposées aux prestataires de services de publicité politique.

Rappelons en outre que, si des perquisitions administratives sont possibles au domicile de journalistes, elles doivent respecter non seulement les règles relatives au secret de leurs sources mais aussi être conformes au principe de « *l'inviolabilité du domicile* », qui a valeur constitutionnelle¹ et qui a été aussi consacré à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Voilà pourquoi cet ajout du Gouvernement a été logiquement retiré, à la suite des observations du Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi².

En second lieu, il faut souligner un **manque de clarté du texte** -et, par conséquent, de sécurité juridique au sujet de la liberté de la presse – **car le règlement (UE) 2024/900 assimile parfois les entreprises et agences de presse à des « prestataires » de service à caractère de publicité politique, sans vouloir l'affirmer explicitement.**

¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983.

² Conseil d'État, Assemblée générale, avis n° 410000 du 23 octobre 2025.

Or, si, dans l'Union européenne, la liberté de la presse s'exerce dans le cadre de la loi (en France, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) et n'est pas absolue (ex : des poursuites judiciaires sont possibles en cas d'injure ou de diffamation), elle est protégée dans l'Union européenne, tant par la Constitution française¹ que par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales². Quant à la charte européenne des droits fondamentaux, dans son article 17, elle proclame, d'une part, que « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. » et, d'autre part, que « La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. »

Certes, cette intégration des entreprises de presse et des journalistes dans le champ d'application du règlement ne fait aucun doute et elle, de plus, est « en ligne » avec la volonté exprimée par les États membres de l'Union européenne de mieux lutter contre la manipulation de l'information et contre les ingérences étrangères.

Cependant, force est de constater que les références aux acteurs de la presse et aux garanties qui doivent protéger leur activité, sont lacunaires dans le corps du texte. Certes, les considérants 49 et 50 de l'exposé des motifs du règlement rappellent bien que « La liberté d'expression et d'information est l'une des pierres angulaires d'un débat démocratique dynamique » et que la réforme « ne devrait pas avoir pour effet d'obliger les États membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression et d'information, en particulier à la liberté de la presse... ». Mais leur valeur normative est limitée.

En outre, l'article 4 du règlement affirme que « les opinions politiques et autres contenus rédactionnels exprimés, quel qu'en soit le support, sous une responsabilité éditoriale, ne sont pas considérés comme de la publicité à caractère politique, à moins qu'un paiement spécifique ou une autre rémunération ne soit prévu pour, ou en lien avec leur élaboration, leur placement, leur promotion, leur publication, leur distribution ou leur diffusion par des tiers. » Ainsi, le cas dans lequel un journaliste pourrait être assimilé à un « prestataire de service de publicité politique » est donc celui où, s'écartant de l'indépendance éditoriale de son média, il accepterait, moyennant rémunération d'un tiers, de porter un message politique susceptible d'influencer l'issue d'une élection. De ce fait, le journaliste concerné violerait les principes déontologiques tenant en particulier à l'indépendance éditoriale.

¹ L'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 14 juillet 1789, qui est intégrée au « bloc de constitutionnalité, proclame ainsi la libre communication des pensées et des opinions.

² L'article 10 de la Convention garantit en effet la liberté d'expression, dont la liberté de la presse est l'une des illustrations.

Il est aussi assez regrettable de constater que le pouvoir « d'inspection » des locaux, susceptible de s'appliquer à la presse, n'était pas présent dans la version initiale du texte. Il n'a donc pas fait l'objet d'une étude d'impact. Et il n'a pas été soumis au contrôle de subsidiarité des parlements nationaux. Une telle prérogative a en effet été ajoutée au cours des discussions ultérieures sur la proposition entre le Conseil et le Parlement européen, sur un amendement du Parlement européen¹, ce qui n'est pas une méthode pertinente concernant un dispositif attentatoire aux libertés publiques. Ce dernier vient en fait ajouter un nouveau dispositif de « perquisition » en droit français susceptible de viser les journalistes².

Or, ce nouveau dispositif comporte un risque non négligeable d'ingérence des pouvoirs publics dans l'activité des journalistes. De telles « ingérences », lorsqu'elles menacent le secret des sources journalistiques, sont le plus souvent condamnées par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)³. La Cour, en effet, n'admet de telles atteintes que si elles visent à prévenir les infractions d'une certaine gravité dès lors que l'ingérence s'avère proportionnée⁴.

Voilà pourquoi les précautions du Gouvernement pour préciser les garanties procédurales exigées lors de ces « inspections » dans un nouvel article 20-9, et pour confirmer que ces garanties doivent être encore renforcées lorsque des entreprises de presse sont en cause, au sein d'un VII, sont pleinement justifiées.

¹ Amendement n° 565 déposé par Mme Alexandra Geese (Verts/ALE) lors des débats en commission IMCO, le 19 septembre 2022.

² En droit français, les perquisitions pénales concernant les locaux professionnels des journalistes sont ordonnées dans le cadre d'une enquête pénale. Elles doivent être menées par un magistrat en présence de la personne perquisitionnée, et réalisées sur décision écrite et motivée de ce magistrat qui indique la nature de l'infraction sur laquelle portent les investigations, ainsi que les raisons justifiant la perquisition et l'objet de celle-ci ; les investigations conduites doivent respecter le libre exercice de la profession de journaliste, ne doivent pas porter atteinte au secret des sources et ne pas constituer un obstacle ou ne pas entraîner un retard injustifié à la diffusion de l'information ; la perquisition doit faire l'objet d'un procès-verbal ; enfin, la personne « perquisitionnée » peut s'opposer à la saisie de documents (article 56-2 du code de procédure pénale). Des perquisitions administratives sont aussi possibles, relevant alors de la police administrative et visant à prévenir des troubles à l'ordre public ou des menaces contre la sécurité nationale. Hors cas spécifiques (perquisitions fiscales et douanières), elles sont autorisées par le préfet compétent, dans le cadre de l'état d'urgence (loi n° 55-385 du 3 avril 1955) ou des « visites domiciliaires » prévues par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Dans ces cas, les perquisitions de locaux professionnels et de domiciles sont possibles, sauf, en principe, dans ceux des parlementaires, des magistrats et des avocats, **et des journalistes**.

³ La CEDH a ainsi jugé que l'ordre d'une juridiction nationale donné à un journaliste, de révéler ses sources violait l'article 10 de la Convention (arrêt « Goodwin contre Royaume-Uni » du 27 mars 1996, requête n° 17488/90). Elle a aussi condamné la Belgique (arrêt « Tillack contre Belgique » du 27 novembre 2007, n° 20477/05) et la France (arrêts « Martin et autres contre France » du 12 avril 2012 (requête n° 30002/08) et « Ressiot contre France » du 28 juin 2012 (requêtes n° 15054/07 et 15066/07) pour des perquisitions au domicile et/ou sur le lieu de travail d'un journaliste visant à identifier une source.

⁴ CEDH, 8 décembre 2005, Nordisk Film et TV A/S contre Danemark, n° 40485/02.

Il faut également saluer la réécriture de ce VII effectuée à la demande du Conseil d'État, afin de souligner que les « inspections » de l'ARCOM doivent s'effectuer dans le respect du secret des sources des journalistes. Cette référence permet de s'assurer qu'une telle ingérence est justifiée – au cas par cas – par une raison impérieuse d'intérêt général, qu'elle est proportionnée, et qu'elle a fait l'objet d'une autorisation préalable par un magistrat. Ce faisant, le dispositif prévu devient pleinement conforme à la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse¹ et au règlement européen (UE) 2024/1083 établissant un cadre commun pour les services de médias².

Néanmoins, le Gouvernement souhaite encore renforcer les garanties en conditionnant explicitement les atteintes possibles au secret des sources en application du règlement (UE) 2023/2844, à l'intervention préalable d'un membre de l'autorité judiciaire, dans le futur projet de loi relatif à la protection et au développement du droit à l'information (qui devrait être examiné en Conseil des ministres dans les prochaines semaines).

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR CETTE THÉMATIQUE

Dans un contexte persistant de menaces géopolitiques sur les États membres de l'Union européenne et de confirmation de l'activisme de certains pays tiers hostiles dans des tentatives d'ingérence étrangère, la Commission européenne « von der Leyen II » a fait de la défense des systèmes démocratiques et de la lutte contre ces ingérences, une priorité politique.

Dans cette perspective, elle a présenté une nouvelle stratégie, intitulée « Bouclier européen de la démocratie », le 12 novembre dernier, qui comprend plusieurs objectifs :

- la mise en place d'un centre européen pour la résilience démocratique, plateforme européenne de soutien et d'échanges de bonne pratiques inspirée du service français « Viginum » de lutte contre les ingérences étrangères ;

¹ L'article 2 de cette loi affirme que « le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public » et qu'il « ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi », ajoutant que « cette atteinte ne peut en aucun cas consister en une obligation pour le journaliste de révéler ses sources. »

² L'article 4 de ce règlement précise à cet égard que « les États membres veillent à ce que les sources journalistiques et les communications confidentielles soient protégées de manière efficace. »

- la préservation de l'intégrité de l'espace de l'information : sur ce point, la Commission confirme qu'elle souhaite achever les travaux sur un code de conduite européen contre la désinformation et élaborer, dans le cadre du règlement sur les services numériques (DSA), un protocole de crise qui doit faciliter la coordination et la réaction rapide des autorités compétentes en cas d'opération transnationale à grande échelle. De plus, la Commission européenne souhaite mettre en place un réseau européen de vérificateurs de fait et un observatoire indépendant des médias numériques ;

- le renforcement des institutions démocratiques, du caractère libre et régulier des élections et de la liberté et de l'indépendance des médias : sur ce point, la Commission européenne a annoncé la mise en place d'échanges systématiques entre elle et les autorités compétentes des états membres sur l'intégrité des processus électoraux, ainsi que la présentation à venir d'orientations pour une utilisation responsable de l'intelligence artificielle (IA) dans le cadre des processus électoraux, mais aussi d'une recommandation et d'un guide de bonnes pratiques pour la sécurité des acteurs politiques ;

- pour conforter l'indépendance des médias, la Commission va aussi fournir un soutien financier au journalisme indépendant et local (dans le cadre du nouveau programme de résilience médiatique), réviser la directive européenne « services de médias audiovisuels » pour assurer une meilleure visibilité des services de médias d'intérêt général, mettre à jour sa recommandation sur la sécurité des journalistes et intensifier son action contre les « procédures-bâillons » visant les journalistes ;

- afin d'accroître la résilience de la société et la participation des citoyens, la stratégie européenne prévoit de conforter les démarches d'éducation aux médias et au numérique, et d'établir des lignes directrices pour l'éducation à la citoyenneté. Elle souhaite aussi offrir un soutien financier (9 milliards d'euros) aux initiatives favorisant la participation des citoyens à la vie démocratique dans le cadre du programme « *AgoraEU* ».

En pratique, **cette nouvelle stratégie va faire l'objet d'une mission de contrôle de la commission des affaires européennes au cours de l'année 2026.**

TITRE V - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

I. ARTICLES 36 ET 37 - ADAPTATION ET TRANSPOSITION DES MESURES VISANT À L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DE L'UNION

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Le marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne repose sur un ensemble cohérent de textes normatifs, comprenant notamment :

- le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (dit « règlement EMD »),
- la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (dite « directive EMD »),
- le règlement (UE) 2019/942 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie,
- le règlement (UE) 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (dit « règlement REMIT »).

À compter de l'automne 2021, la reprise économique consécutive à l'épidémie de Covid-19 a entraîné une forte tension sur les marchés de l'énergie. Prenant acte de cette augmentation, la résolution européenne n° 124 du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »¹ précisait dans un de ses considérants que *« les effets potentiels du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et la forte hausse des prix des énergies invitent à réformer le marché européen de l'électricité »*.

Cette première crise énergétique a été aggravée en février 2022 par l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie qui a provoqué une hausse sans précédent des prix de gros du gaz et, par ricochet, de l'électricité. À ces effets exogènes, se sont ajoutés **la baisse importante de la disponibilité du parc nucléaire français** (mis à l'arrêt de nombreux réacteurs pour maintenance) et de la **production du parc hydroélectrique** (en raison des fortes chaleurs estivales).

¹ Cette résolution européenne est issue d'une proposition de résolution européenne n° 553 déposée au Sénat le 28 février 2022 comme suite à une initiative concertée de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires économiques et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Plusieurs mesures d'urgence ont dû être prises au niveau européen :

- « boîte à outils » de mesures ciblées sur les ménages et les entreprises, règlement sur le stockage du gaz,
- règlements sur la demande de gaz et d'électricité, pour la création d'une plateforme pour les achats communs de gaz, ainsi que pour la fixation d'un prix plafond
- règlement sur des mécanismes de prélèvements sur les recettes des producteurs d'énergie,
- règlement pour accélérer la procédure d'octroi de permis et le déploiement de projets dans le domaine des énergies renouvelables.

Si les interconnexions entre États membres constituent la clé de voûte du marché européen de l'électricité européen, la crise des prix survenue en 2022 et 2023 a démontré les limites de ce marché dominé par les signaux de court terme et par la fixation du prix de l'électricité au niveau de la dernière centrale appelée qui fonctionne avec des énergies fossiles et non sur les coûts réels moyens de production beaucoup plus faibles.

Dans ce contexte, lors de son discours du 14 septembre 2022 sur l'état de l'Union devant le Parlement européen, la présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen a plaidé pour une réforme plus complète et plus profonde de l'organisation du marché européen de l'électricité.

En conséquence, la Commission européenne a publié le 14 mars 2023 une proposition de réforme visant à améliorer l'organisation du marché de l'Union.

Cette réforme est composée de trois textes :

- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 afin d'améliorer la protection de l'Union contre la manipulation du marché de gros de l'énergie – COM (2023) 147 final ;
- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2019/943 et (UE) 2019/942 ainsi que les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 afin d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union – COM (2023) 148 final ;
- une recommandation et un document de travail de la Commission relatifs au stockage de l'électricité.

La commission des affaires européennes a examiné cette réforme du marché européen de l'électricité, **sur le rapport de MM. Daniel Gremillet et Claude Kern**¹, et a conclu au dépôt d'une proposition de résolution le 1^{er} juin 2023². Le mercredi 7 juin 2023, la commission des affaires européennes a adopté la proposition de résolution³ qui est devenue **la résolution du Sénat n° 141 (2022-2023) le 19 juin 2023**.

Cette résolution **déplore que cette réforme ne modifie pas les fondamentaux de l'organisation du marché européen de l'électricité** qui continue à reposer sur le système de tarification marginal (« merit order »). En effet, la Commission n'a pas accédé à la demande de certains États membres, dont la France, qui souhaitaient un découplage total entre le prix du gaz et celui de l'électricité.

Cette résolution accueille toutefois favorablement la proposition de réforme de la Commission qui est **d'encourager la signature de contrats de long terme** et ainsi de favoriser les investissements dans de nouvelles capacités de production, en respectant le **principe de neutralité technologique**, ce qui conduirait à terme à rapprocher le prix de l'électricité de ses coûts réels de production.

Elle encourageait ainsi le développement d'accords d'achat d'électricité (AAE ou Power Purchase Agreements (PPA)) pour tous les types de production d'énergie décarbonée et de contrats d'écart compensatoire (ou Contracts for Difference (CfD)) pour faciliter les investissements, en particulier pour la production d'énergie nucléaire.

Elle appelait également à assurer une meilleure protection des consommateurs face, notamment, à la volatilité des prix, tout en respectant le principe de subsidiarité qui préserve les pouvoirs de régulation de chaque État membre, ainsi que sa capacité à définir ses besoins de flexibilité.

Les demandes des autorités françaises étaient similaires et ont été prises en compte dans la rédaction finale des textes. S'agissant des mécanismes de capacité, la France a par ailleurs obtenu, lors des négociations, la suppression de leur caractère temporaire, les consacrant ainsi comme les outils principaux pour garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité.

Enfin, la résolution **soutient que l'adoption de cette réforme doit intervenir au plus tôt** et avant la fin du mandat de la Commission européenne, d'autant que l'entrée en vigueur de la réforme nécessitera des mesures de transposition et d'adaptation et que, par conséquent, ses effets ne seront pas perceptibles rapidement. Cette position a d'ailleurs été soutenue par les autorités françaises lors des négociations.

¹ Rapport d'information n° 670 (2022-2023) déposé le 1^{er} juin 2023.

² Proposition de résolution européenne n° 669 (2022-2023) déposée le 1^{er} juin 2023.

³ Rapport n° 697 (2022-2023) de M. Daniel Gremillet déposé le 7 juin 2023.

Cette dernière demande a été exaucée avec un calendrier accéléré d'adoption de la réglementation européenne :

la commission Industrie, Recherche et Energie a adopté son rapport sur la modification des textes « EMD » le 19 juillet 2023. Le Parlement européen l'a définitivement adopté en septembre 2023,

le Conseil a adopté sa position sur la modification des textes « EMD » le 17 octobre 2023,

les négociations interinstitutionnelles se sont conclues le 14 décembre 2023,

les textes finaux (le texte initial a été scindé en un règlement et une directive) ont été publiés le 26 juin et sont **entrés en vigueur le 16 juillet 2024**¹.

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION ET D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

De façon liminaire, il peut paraître paradoxal de soutenir, d'une part, une adoption rapide de ces textes et, d'autre part, de recevoir en mars 2025, la notification par la Commission européenne d'une infraction pour défaut de communication des mesures de transposition de la directive.

La majorité des mesures devaient être transposées dans les six mois, soit avant le 1^{er} janvier 2025, à l'exception des mesures relatives aux articles 4 et 15 bis de la directive, pour lesquels les États membres disposent de deux ans, soit avant le 17 juillet 2026. Ces derniers articles ne font d'ailleurs pas l'objet de transposition dans le présent projet de loi.

Une partie de l'œuvre de transposition avait toutefois été déjà engagée par l'article 86 de la loi n° 2023-175 du 20 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables qui a institué des contrats de vente directe d'électricité et de gaz renouvelables.

Par ailleurs, il est à noter que, par une lettre de mise en demeure du 29 septembre 2022, puis par un avis motivé adressé **le 3 octobre 2024**, la Commission européenne a indiqué que les mesures nécessaires pour se conformer à la **directive « EMD » de 2019 n'avaient** pas toutes été adoptées. L'article 17 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 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 a permis de transposer certains articles de cette directive.

¹ Le **règlement (UE) 2024/1747** du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/942 et (UE) 2019/943 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union et la **directive (UE) 2024/1711** du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.

L'objectif des articles 36 et 37 de ce projet de loi est donc de prendre les mesures d'adaptation et de transposition pour ces deux textes de juillet 2024.

Pour mémoire, concernant le troisième texte du paquet de réforme, le règlement visant à améliorer la protection de l'Union contre les manipulations de marché¹ est entré en vigueur le 7 mai 2024 et les mesures d'adaptation ont été prises à l'article 19 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 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.

L'article 36 prend les mesures d'adaptation aux dispositions du règlement (UE) 2024/1747 :

- en mettant à jour le cadre juridique de la valorisation de la flexibilité de la consommation d'électricité des consommateurs finals (en complétant notamment la notion d'effacement par celle, plus large, de flexibilité),
- en créant un nouveau rapport du gestionnaire du réseau public de transport sur l'évaluation des besoins de flexibilité du système électrique français, incluant un rapport de la Commission de régulation de l'énergie sur les barrières au développement des flexibilités,
- en créant une définition des sources de flexibilité du système électrique,
- en créant un cadre pour fixer un objectif indicatif national en matière de sources de flexibilités non-fossiles,
- en renforçant des missions de la Commission de régulation de l'énergie afin d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'électricité de gros et de détails,
- en mettant en place des dispositions en matière de contrats pour différence pour les centrales électronucléaires.

L'article 37 prend les mesures de transposition des dispositions de la directive (UE) 2024/1711 :

- en renforçant les informations précontractuelles (évaluation du montant de la facture annuelle, informations sur les évolutions potentielles en cours de contrat),
- en augmentant les exigences relatives aux pratiques durant l'exécution d'un contrat d'électricité ou de gaz naturel,

¹ Règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 en ce qui concerne l'amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie.

- en améliorant la transparence des exigences en matière de résiliation (information sur les montants des frais de résiliation et contrôle de ces frais),
- en créant une obligation de proposer au moins une offre à prix fixe d'une durée minimale d'un an sans frais de résiliation anticipée pour certains fournisseurs,
- en étendant, sous réserve d'adaptations, des mesures de protection des consommateurs,
- en mettant en place des obligations prudentielles pour les fournisseurs d'électricité,
- en permettant les interventions publiques de fixation des prix de l'électricité en cas de crise déclarées au niveau européen.

Compte tenu de l'importance des dispositions proposées dans les articles 36 et 37 (une vingtaine de pages) comme dans l'article 38 (une trentaine de pages) **on peut regretter qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un projet de loi spécifique sur les marchés de l'électricité, du gaz et de l'hydrogène.**

II. ARTICLE 38 - MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (UE) 2024/1789 SUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS DU GAZ RENOUVELABLE, DU GAZ NATUREL ET DE L'HYDROGÈNE ET TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) 2024 /1788 CONCERNANT DES RÈGLES COMMUNES POUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS DU GAZ RENOUVELABLE, DU GAZ NATUREL ET DE L'HYDROGÈNE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

En cohérence avec les objectifs de l'Accord de Paris de 2015, l'Union européenne s'est fixé l'objectif ambitieux de devenir le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici à 2050. Le règlement 2021/1119¹ dit « loi européenne sur le climat » prévoit en conséquence d'intensifier les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de fixer cet objectif à moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 au lieu des 40 % initialement prévus.

¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999.

Pour atteindre cet objectif, **la Commission a publié entre juillet et décembre 2021, près d'une vingtaine de propositions¹ composant le paquet « Ajustement à l'objectif 55 »**. Ces propositions doivent permettre de réduire la consommation d'énergie primaire de 39 % (au lieu de 27 %) et d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à 40 % (au lieu de 27 %). **La mise en place de ces mesures suppose un approfondissement et une accélération sans précédent de la décarbonation des économies européennes.**

La négociation de ce paquet législatif était au cœur de l'agenda législatif de la présidence française du Conseil, au premier semestre 2022. L'importance de ces enjeux et le calendrier d'examen du paquet ont ainsi conduit la commission des affaires européennes, la commission des affaires économiques ainsi que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à mettre en place une démarche de concertation *ad hoc* afin de permettre au Sénat d'adopter une position avant la suspension des travaux parlementaires, liée à la tenue de l'élection présidentielle, puis des élections législatives. La proposition de résolution européenne est devenue la **résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022), en date du 5 avril 2022.**

Le règlement 2024/1789¹ et la directive 2024/1788² sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène font partie de ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Ces deux nouveaux textes **contribuent également au 4^{ème} « paquet gaz », réformant la législation européenne sur le gaz naturel datant de 2009. Ils visent à apporter quelques modifications au cadre du marché intérieur du gaz naturel et à créer les fondements d'un cadre pour un marché intérieur de l'hydrogène. Ces textes permettent de concevoir une transition ambitieuse du secteur du gaz vers des gaz d'origine renouvelable et bas-carbone. Une transition d'autant plus importante qu'elle contribue à la sécurité énergétique de l'Union.**

La Commission européenne avait déposé sa proposition de règlement et de directive le 15 décembre 2021. En raison du contexte international qui a rendu prioritaires d'autres propositions (par exemple le règlement sur le stockage du gaz), **la Présidence française n'a pas pu lancer les discussions sur l'examen de ces textes.**

La commission Industrie, Recherche et Energie du Parlement européen a adopté ses rapports le 9 février 2023 et ils ont été adoptés en session plénière le 15 mars 2023. Le Conseil a adopté sa position le 28 mars 2023 et un accord entre le Parlement et le Conseil a été trouvé le 8 décembre 2023. Le nouveau règlement et la directive ont été publiés le 15 juillet 2024 et sont entrés en vigueur le 4 août 2024.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable - COM (2021) 561 final, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour

le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et le règlement (UE) 2015/757 - COM(2021) 551 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de conformité, la fixation des objectifs des États membres pour 2030 et l'engagement dans la réalisation collective de la neutralité climatique d'ici à 2035 dans le secteur de l'utilisation des terres, de la foresterie et de l'agriculture, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, des rapports, du suivi des progrès et de la révision - COM(2021) 554, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat - COM (2021) 556 final, **proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil et la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil - COM (2021) 557 final**, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique - COM (2021) 558 final, **proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil - COM (2021) 559 final**, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE - COM (2021) 562 final, proposition de directive du Conseil restructurant le cadre de l'Union de taxation des produits énergétiques et de l'électricité - COM (2021) 563 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières - COM(2021) 564 final, proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la notification de la compensation dans le cadre d'un mécanisme de marché mondial pour les exploitants d'aéronefs établis dans l'Union - COM (2021) 567 final, proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision (UE) 2015/1814 en ce qui concerne la quantité de quotas à placer dans la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union jusqu'en 2030 - COM (2021) 571 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris - COM (2021) 555 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat - COM (2021) 568 final, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions à l'échelle de l'ensemble de l'économie de l'Union et mettant en œuvre de manière appropriée un mécanisme de marché mondial - COM (2021) 552 final, **proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments - COM (2021) 802 final, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène - COM (2021) 804 final, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène - COM (2021) 803 final et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et modifiant le règlement (UE) 2019/942 - COM (2021) 805 final.**

¹ Règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 et (UE) 2022/869 et la décision (UE) 2017/684 et abrogeant le règlement (CE) n° 715/2009.

² Directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE.

Dans sa résolution européenne du 5 avril 2022, le Sénat a demandé que **soit appliquée une neutralité technologique entre l'hydrogène renouvelable et celui bas-carbone dans l'appréciation des seuils d'émission**. Il a appelé à la vigilance sur les seuils d'émission et les critères d'additionnalité et de corrélation prévus pour l'hydrogène qui devaient être fixés par un acte délégué de la Commission européenne. Il a fait valoir que l'injection de l'hydrogène dans les réseaux de gaz naturel devait constituer un débouché limité et il a invité à accorder une place au biogaz et au gaz bas carbone, aux côtés de l'hydrogène, dans la décarbonation du secteur du gaz.

Lors des négociations relatives au marché du gaz, les autorités françaises ont demandé des modifications pour préserver la possibilité pour les États membres de prendre des mesures visant à assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel. Cela s'est traduit par la possibilité d'intervenir sur **la fixation des prix en cas d'urgence** à l'instar de ce qui est fait dans la réforme du marché de l'électricité.

Elles ont également demandé à ne pas imposer aux États membres de rabais tarifaire sur les coûts réseaux pour les gaz renouvelables et bas-carbone, ce qui aurait encouragé l'importation de ces molécules par rapport à leur production locale. Cette mesure aurait par ailleurs été particulièrement complexe à mettre en œuvre en pratique, les tarifs de réseau ayant des structures différentes selon les États membres. Le Parlement européen a également demandé à ne pas retenir le caractère obligatoire de ce rabais. Par ailleurs, **le Conseil, comme le Parlement européen, a montré, à l'instar des sénateurs, une certaine prudence vis-à-vis du mélange d'hydrogène dans les réseaux de gaz naturel**. Ils ont demandé à fixer un taux d'injection maximum aux points d'interconnexion qui soit acceptable.

En revanche, les demandes du Sénat et des autorités françaises de reconnaître la contribution de l'hydrogène bas-carbone dans l'atteinte des objectifs de la directive RED III¹ n'ont pas été acceptées du fait d'une minorité de blocage opposée à l'énergie nucléaire.

Les négociations relatives au marché intérieur de l'hydrogène ont été très différentes car ce marché n'existe pas à proprement parler (à l'exception de quelques réseaux locaux). Le cadre proposé est donc fortement inspiré de celui en vigueur pour le gaz naturel, qui lui a déjà fait ses preuves.

¹ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil **dont la transposition est proposée aux articles 39 à 42 du projet de loi examiné dans ce rapport**.

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION ET D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

Les autorités françaises ont exprimé pendant la négociation leur souhait qu'un maximum de souplesse soit laissée pour permettre le développement d'un marché intérieur de l'hydrogène dont on ne peut pas prévoir a priori la forme exacte qu'il prendra. **C'est d'ailleurs cette souplesse qui prévaut dans la transposition proposée par l'article 38 de ce projet de loi**, en accord avec la stratégie nationale hydrogène révisée en 2025 et compte tenu du nombre réduit des consommateurs.

Cet article précise notamment les obligations de dégroupage des activités (vertical et horizontal) mises en place pour éviter les risques de financement cachés ou de discriminations.

L'article 38 de la directive (UE) 2024/1788 donne la possibilité aux États membres de remettre en cause le droit d'accès des tiers aux réseaux gaziers à travers des refus de raccordement ou des interruptions de fourniture voire donne la possibilité de mettre en place une obligation de déraccordement. Le Gouvernement n'a choisi de transposer que la possibilité de refuser le raccordement et fait le choix de confier ce pouvoir de création de zones d'interdiction de nouveaux raccordements aux autorités organisatrices de la distribution de gaz naturel, en cohérence avec l'article L. 432-4 du code de l'énergie qui dispose que les réseaux publics de distribution de gaz naturel appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Il attend d'approfondir l'analyse des conséquences d'une obligation de déraccordement pour les consommateurs de gaz naturel concernés avant de la transposer.

La directive prévoit également que les États membres prennent des dispositions en matière de protection et d'information du consommateur final de gaz, notamment en matière d'information précontractuelle. Ainsi, l'article 38 propose de transposer ces mesures de protection et d'information des consommateurs au travers de dispositions adaptées à la situation des consommateurs français. Sans présenter de surtransposition, le dispositif prévu à **l'article 38 harmonise les mesures prises pour la protection des consommateurs de gaz avec celles prévues pour l'électricité à l'article 37**.

Enfin, si le délai limite de transposition de la directive est fixé au 4 août 2026, **le VIII de l'article 38 prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois, toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire à la transposition, pour l'hydrogène, des articles 11 et 12 de la directive 2024/1788 n'ayant pas fait l'objet d'une transposition dans la loi**.

Outre les délais prévus pour prendre ces ordonnances qui ne permettent pas de respecter le calendrier de transposition de la directive, le recours aux ordonnances prive le Sénat d'un examen approfondi des dispositions proposées s'agissant de la protection des droits contractuels des consommateurs d'hydrogène.

III. ARTICLES 39, 40, 41 ET 42 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2023/2413 RELATIVE AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », la Commission européenne a publié le 14 juillet 2021 une proposition de révision de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la **promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables** (dite RED II¹ pour Renewable Energy Directive).

La directive RED II fixait un objectif global contraignant de l'Union visant à ce que la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union soit **d'au moins 32 % en 2030**. La proposition de directive RED III, qui constitue un élément clé du paquet « Ajustement », envisageait de porter cet objectif à 40 % en 2030. Le plan REPowerEU, présenté dans la communication de la Commission européenne du 22 mai 2022 et visant à rendre l'Union indépendante des combustibles fossiles russes bien avant 2030, **proposait même d'atteindre un objectif plus ambitieux de 45 % en 2030**.

La proposition de directive RED III prévoyait également des sous-objectifs par secteur pour les bâtiments (objectif indicatif de 49 %), l'industrie (objectif contraignant de 50 %), le chauffage et le refroidissement (objectif contraignant de + 1,1 point annuel) et les transports (objectif de 13 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), de 0,2 % en 2022, 0,5 % en 2025 et 2,2 % en 2030 pour les biocarburants avancés et le biogaz et de 2,6 % pour les carburants durables d'origine non biologique).

Elle renforçait les exigences de réduction des émissions de GES, en introduisant un objectif de 70 % pour les carburants renouvelables d'origine non biologique ou aux carburants à base de carbone recyclé.

Elle consolidait les critères de durabilité, en appliquant, à la biomasse forestière, ceux prévus pour la biomasse agricole, et aux installations existantes d'électricité, de chaleur ou de froid, ceux prévus pour les nouvelles installations.

¹ La directive RED II remplaçait la directive 2008/28/CE sur les énergies renouvelables, appelée aussi « directive EnR » ou « RED I ». Elle établissait un objectif global de 20 % pour les énergies renouvelables en 2020.

Elle prévoyait un mécanisme de vérification pour les installations entre 5 et 10 mégawatts (MW) et une base de données pour les carburants renouvelables ou à base de carbone recyclé.

Enfin, la directive proposait de renforcer les obligations d'information des gestionnaires de réseaux de distribution et de transport en matière d'énergies renouvelables et d'émissions de GES, de même que les obligations de transparence des fabricants de batteries et de capacité de recharge ouvertes au public.

Dans sa résolution européenne n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », le Sénat adresse au Gouvernement **huit positions** concernant cette proposition de directive :

- tenir compte des caractéristiques économiques et climatiques des bouquets énergétiques, en prévoyant des objectifs de diversification généraux, réalistes et adaptés ; prendre en considération l'impact de ces objectifs de diversification sur l'équilibre et la performance du système énergétique, notamment sur les prix des énergies, de même que sur l'équilibre, le pilotage, le stockage et le « bilan carbone » de ces énergies ;
- garantir la compétence des États membres dans la définition de leur bouquet énergétique, et notamment de l'ampleur et du délai de leur diversification ; ne pas imposer d'objectifs de diversification inadaptés aux États membres dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée ;
- promouvoir les biocarburants, quelle que soit leur génération, en veillant à exclure ceux présentant un risque élevé en termes de bilan carbone, notamment au regard du changement d'affectation des sols, tels que ceux issus de l'huile de palme ou du soja ;
- mieux intégrer le biogaz et le gaz bas-carbone, en particulier issus de déchets exempts de conflits d'usages, les réseaux de chaleur et de froid et la cogénération ;
- **appliquer une neutralité technologique entre l'hydrogène renouvelable et celui bas-carbone dans la décarbonation de l'industrie ;**
- **ne pas déstabiliser les critères de durabilité applicables à la biomasse, s'agissant notamment du principe de cascade, des seuils de puissance, du niveau d'émission et de l'encadrement du bois-énergie ;**
- étendre l'obligation d'information, prévue pour les produits industriels, de l'énergie renouvelable vers celle bas-carbone ;
- **prendre en considération la spécificité des collectivités territoriales et de leurs groupements, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), en renforçant leur association à la mise en œuvre des projets d'énergies renouvelables.**

Le Conseil a adopté une position le 29 juin 2022 qui limitait l'objectif de renouvelable à 40 %. Le Parlement a adopté sa position durant la session plénière de septembre 2022 et fixait l'objectif à un niveau plus ambitieux de 45 %.

Les colégislateurs sont parvenus à un accord le 30 mars 2023 avec **un objectif obligatoire de renouvelable fixé à 42,5 % en 2030 et une forte incitation à atteindre collectivement celui de 45 %**.

Il est à noter que dans la position en première lecture du Parlement européen, la combustion de **biomasse ligneuse primaire**, quelle qu'elle soit, ne pouvait être considérée comme une énergie renouvelable. Cela aurait conduit à fortement dégrader le pourcentage d'énergie renouvelable déclaré par la France, comptant pour l'atteindre de l'objectif de 42,5 %. Cette disposition n'a pas été reprise dans le texte issu des trilogues et finalement adopté.

Concernant **la prise en compte de l'hydrogène bas-carbone et de l'électricité bas-carbone pour atteindre les objectifs de réduction d'intensité carbone ou de part d'énergie renouvelable**, les positions françaises ont été portés par l'intermédiaire d'un non papier¹ pendant la phase préparatoire du passage au Parlement européen et pendant les réunions du Conseil Européen avant l'adoption finale du texte.

Le gouvernement avait par ailleurs soutenu, dans les conditions prévues par le projet de texte, un objectif de réduction des émissions de GES du secteur des transports de 13 %, proposition initiale de la Commission et adoptée par le Conseil mais réhaussée par le Parlement européen à 16 %. **Les négociations ont abouti à un objectif de 14,5 % en trilogue.**

Une coalition suffisante autour de la position des autorités françaises n'a pas pu être trouvée notamment pour la prise en compte de l'hydrogène et de l'électricité bas-carbone, sujet qui ne faisait pas consensus auprès d'une majorité d'États Membres et auprès de la Commission Européenne.

Le Parlement européen avait par ailleurs relevé les objectifs d'utilisation de carburants renouvelables d'origine non biologique (RFNBOs), avec un objectif de 5,7 % en 2030 contre 1 % proposé par le Conseil, **tout en rejetant l'intégration de l'électricité bas-carbone pour la production des carburants renouvelables d'origine non-biologique.**

Il avait insisté sur l'importance d'examiner les effets sur la déforestation de la mise en place de ces objectifs, pour s'assurer qu'ils contribuent réellement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

¹ La France, assurant la présidence du Conseil, a souhaité garder une position de neutralité pendant les phases de négociation et du vote du Conseil. Un non-papier est un document informel présenté en cours de négociation afin de rechercher un accord et visant à tester la réaction d'autres parties sans engager le proposant.

Le Parlement européen avait estimé que la Commission devait s'assurer que la base de données sur les biocarburants devait être la plus transparente possible, et qu'elle devait travailler à son interconnexion avec les bases déjà existantes dans les États membres.

Il souhaitait également ajouter un sous-objectif pour le maritime mais le gouvernement français n'y était pas favorable, préférant un alignement sur le règlement FuelEUMaritime.

La directive a finalement été signée le 18 octobre 2023, publiée le 31 octobre 2023 et est entrée en vigueur le 20 novembre 2023. Les États membres devaient transposer les mesures de cette directive avant le 21 mai 2025.

La France n'ayant pas notifié ses mesures de transposition, la Commission européenne a adressé le 23 juillet 2025 à la France une lettre de mise en demeure. Faute d'une réponse officielle de la France, la Commission a adressé à la France le 11 décembre 2025 un avis motivé.

Les articles 39 à 42 visent à pallier cette lacune.

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

1. L'article 39 répond à l'obligation de transposer les articles 15 *quater*, 15 *sexies* et 16 *bis* de la directive 2018/2001 telle que modifiée.

L'article 15 *quater* de la directive 2018/2001 modifiée dispose que les États membres doivent veiller à ce que les autorités compétentes adoptent les plans identifiant les zones d'accélération des énergies renouvelables **avant le 21 février 2026**. Ces plans sont soumis à évaluation environnementale. Les **projets d'énergie renouvelable** situés dans ces zones, pour autant qu'ils respectent les mesures d'atténuation prévues dans le plan, peuvent bénéficier d'une exemption d'évaluation environnementale projet et de délais d'autorisation raccourcis (article 16 *bis*). La directive prévoit également que les États membres peuvent adopter des plans identifiant des zones dans lesquelles les **projets d'ouvrage de réseau électrique** nécessaires à l'intégration au système électrique des énergies renouvelables ne devraient pas avoir d'incidence sur l'environnement. Ces plans sont soumis à évaluation environnementale. Les projets se développant dans ces zones peuvent être exemptés d'évaluation environnementale (art 15 *sexies*).

L'article 39 du projet de loi vise à définir les **zones d'accélération renforcée** pour ces deux types de projets. Il propose que ces zones soient identifiées au sein de documents de planification soumis à évaluation environnementale déjà existants :

les plans climat air énergie territoriaux (PCAET), et les documents stratégiques de façade (DSF) **pour les zones relatives aux projets d'énergie renouvelable ;**

le schéma décennal du développement du réseau de transport d'électricité ou les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables **pour les infrastructures de réseau électrique.**

Les dispositions de cet article permettent ainsi de transposer les articles de la directive en s'intégrant au maximum dans le cadre législatif déjà existant en droit français, **notamment en ne créant pas de nouveaux plans.**

Par ailleurs, l'article 15 de la loi APER¹ avait défini des **zones d'accélération** (donc non renforcées) pour la production d'énergie renouvelable correspondant à des zones jugées préférentielles et prioritaires **par les communes** pour le développement des énergies renouvelables.

Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, rappelle l'importance qu'il y aura à articuler les zones d'accélération, les documents d'urbanismes (SCOT et PLU) et les PAECT **réservés aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.**

Enfin, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a émis un **avis défavorable** à cet article du projet de loi « en raison de l'absence de consultation préalable avec les associations nationales représentant les élus locaux et plus particulièrement l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Les représentants élus du CNEN expriment également des interrogations à propos de la définition donnée aux « zones renforcées d'accélération des énergies renouvelables » et formulent une vive inquiétude vis-à-vis de la dérogation accordée aux porteurs de projet leur permettant de ne pas réaliser une étude environnementale au motif que le plan PCAET aurait préalablement fait l'objet d'une évaluation environnementale, d'une nature très différente ».

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

2. L'article 40 répond à l'obligation de transposer l'article 20 bis de la directive 2018/2001 telle que modifiée.

Alors que le droit existant (comme suite à la transposition de RED II) prévoit déjà des obligations de mise à disposition de donnée, les paragraphes 1 et 2 de l'article 20 *bis* précisent la granularité, la fréquence et l'interopérabilité des données que le gestionnaire de réseau de transport voire les gestionnaires de réseau de distribution doivent transmettre sur la part de l'électricité renouvelable et le taux d'émission de gaz à effet de serre. Cette transmission doit favoriser la flexibilité, la transparence et la participation des acteurs de marché.

Les autorités françaises étaient favorables aux évolutions proposées par la Commission européenne et adoptées *in fine* par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen à l'article 20 *bis*, qui n'a pas suscité de nombreux débats lors des négociations.

L'article 40 propose une **transposition a minima** de l'article 20 *bis* de la directive.

3. L'article 41 répond à l'obligation de transposition des articles 3 paragraphe 3, 29 et 30 de la directive 2018/2001 telle que modifiée

La directive RED III introduit une révision substantielle des dispositions s'appliquant à la biomasse.

Ces modifications portent notamment sur l'extension à la biomasse forestière des critères de durabilité relatifs à la production de la biomasse, sur le renforcement des exigences en matière de réduction des gaz à effet de serre et sur l'introduction du principe d'utilisation en cascade de la biomasse.

a) Concernant la définition des critères de durabilité pour la biomasse forestière

Les critères environnementaux portant sur la production de la biomasse sont considérablement **renforcés pour la biomasse forestière**.

Le principe des « **zones interdites** », qui dans la RED II ne concernait que la biomasse agricole, est **étendu à la biomasse forestière**. La biomasse forestière ne doit donc plus provenir de zones présentant un intérêt écologique ou de stockage de carbone important, sauf à produire des preuves jugeant du respect de ces limitations pour certaines de ces zones. À noter que la liste des zones a été étendue par rapport à la directive RED II, avec **l'ajout des landes**.

La directive RED III **ajoute des nouveaux critères de durabilité**, qui viennent remplacer en le précisant nettement le critère qui imposait, de façon assez générale, que la réalisation de l'exploitation se fasse en respectant la préservation de la qualité des sols et de la biodiversité en réduisant au minimum les incidences négatives.

Elle stipule que la réalisation de la récolte doit, conformément aux principes de gestion durable des forêts, se faire :

- d'une manière qui permette d'éviter la récolte des souches et des racines ;
- d'une manière qui permette d'éviter la dégradation des forêts primaires et des forêts subnaturelles telles qu'elles sont définies dans le pays où elles se situent, ou leur conversion en forêts de plantation ;
- d'une manière qui permette d'éviter la récolte sur les sols vulnérables ;
- conformément aux seuils maximaux pour les coupes rases de grande ampleur, tels qu'ils sont définis dans le pays où la forêt se situe ;
- conformément aux seuils de rétention appropriés au niveau local et d'un point de vue écologique pour le prélèvement de bois mort ;
- conformément à l'obligation d'utiliser des systèmes d'exploitation forestière qui réduisent au minimum les incidences négatives sur la qualité des sols, y compris le tassement des sols, ainsi que sur les caractéristiques de la biodiversité et les habitats.

La vérification du respect de ces critères s'organise autour d'un **système d'audits indépendants**, menés auprès des entreprises (fournisseurs, producteurs de bioénergies ou tout autre opérateur) de la chaîne de valeur, menant à une installation de production d'énergie à partir de biomasse. **En France, pour la biomasse solide et le biogaz, ce sont des systèmes volontaires (organismes privés) qui assurent ce contrôle.**

La directive fonde l'étendue de ce contrôle sur un système d'analyse de risque :

- soit le pays a mis en place un cadre national exigeant lui permettant d'être considéré comme à « **risque faible** » et les audits auxquels se soumettent les opérateurs sont simplifiés ;
- soit le pays est considéré comme à « **risque fort** », et dans ce cas, les auditeurs exercent des contrôles remontant jusqu'aux exploitants forestiers.

La directive laisse le choix aux États membres de privilégier l'une ou l'autre des catégories.

L'article 41 propose de **fixer un cadre national exigeant**. Il révisé le cadre existant de façon à transposer les critères de durabilité fixés par la directive de façon à pouvoir être **considéré comme à « risque faible » par les systèmes volontaires**.

b) Concernant le renforcement des exigences en matière de réduction des gaz à effet de serre

Tout d'abord, la directive abaisse le seuil de puissance thermique nominale à partir duquel des installations utilisant des combustibles solides issus de la biomasse sont concernées par les exigences de la directive. Ce dernier **passé de 20 MW à 7,5 MW**. Les seuils pour la biomasse gazeuse et pour les biocarburants et bioliquides restent les mêmes.

Ensuite, les exigences de réduction de gaz à effet de serre sont renforcées. En effet, l'article 29 de la directive RED III généralise, selon un calendrier progressif s'étalant jusqu'en 2030 (voire au-delà pour les installations de production de bioénergies de petite taille), le critère introduit par la directive RED II de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à toutes les installations situées au-dessus du seuil de puissance de la directive, **quelle que soit leur date de mise en service**. Auparavant, les installations entrées en service **avant le 1^{er} janvier 2021** n'étaient pas concernées.

Cette généralisation concerne les installations de production d'énergie à partir de biomasse solide (biomasse forestière, déchets) ou de biomasse gazeuse (méthaniseurs en cogénération) et les installations de production de biométhane injecté dans le réseau.

Le paragraphe 15 de l'article 29 de la directive modifiée laisse toutefois **la possibilité à certaines installations de déroger aux nouveaux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre** de la directive RED III, tant que celles-ci vérifient certaines conditions relatives à l'aide publique qui leur a été octroyée.

La décision de mettre en œuvre ou non cette dérogation est laissée à la discrétion de chaque État Membre. En cas d'application de la dérogation, les installations concernées continuent d'être soumises au critère de la directive RED II, avant sa modification, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2030.

L'article 41 prévoit un renvoi réglementaire pour permettre la mise en place de ces dérogations (clauses du grand-père).

Il est important de noter que dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE, ou ETS dans son acronyme anglais) fixé dans le cadre de la directive 2003/87/CE¹, les installations produisant de l'énergie à partir de biomasse **doivent également justifier du respect des critères de durabilité de la directive RED**, afin de pouvoir comptabiliser l'énergie produite à partir de biomasse comme ayant un facteur d'émission égal à zéro. Ceci conduit à ce que toute modification de la directive RED entraîne une modification pour toutes les installations assujetties à l'ETS, **avec des enjeux financiers importants pour ces entreprises**, qui doivent payer des quotas ETS en cas de non-respect des critères de la RED.

c) Concernant l'introduction du principe d'utilisation de la biomasse en cascade

L'article 3.3 de la directive modifiée vise à privilégier une utilisation hiérarchisée et efficiente de la biomasse. Celui-ci impose aux États-membres de prendre des mesures permettant de donner la **priorité aux usages matière** de la biomasse **sur ses usages énergétiques lorsque cela est possible**, afin de maximiser la quantité de biomasse disponible dans le système. Cela signifie que l'usage énergétique de la biomasse (électricité, chaleur) ne doit intervenir qu'après que les usages prioritaires au sens de ce principe ont été épuisés (notamment usage matière). Ce principe vise notamment la biomasse ligneuse et se concentre principalement sur la biomasse soutenue par des régimes d'aide, définis par la directive comme tout instrument appliqué par un État membre afin de promouvoir l'utilisation d'énergies renouvelables.

La directive laisse une marge de manœuvre importante aux États membres pour adapter ce principe aux spécificités de leur cadre législatif et réglementaire. Le contrôle de ce principe pouvait ainsi, soit se limiter aux installations aidées, soit être étendu à toutes les installations de production d'énergie. Cette dernière option permettrait d'éviter une déstabilisation du marché de la biomasse en faveur des usages énergétiques. Certains exploitants pourraient, en effet, préférer renoncer aux aides pour ne pas être soumis au principe.

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

L'article 41 prévoit une application mixte du principe de cascade :

- une application de ce principe par le préfet de Région pour les projets **candidats à un soutien public** sur son territoire,

- une application à **toutes les installations relevant de la réglementation sur les installations classées (ICPE), qu'elles soient aidées ou non aidées**. Le principe devra ainsi être pris en compte dans l'étude d'impact réalisée par les porteurs de projet dans le cadre de la procédure environnementale. Dans ce cadre, seules les installations dont la puissance thermique nominale est supérieure à 50 MW seront soumises à ce principe.

d) Dispositions spécifiques pour certains territoires d'outre-mer

L'article 41 du projet de loi prévoit enfin de maintenir la possibilité de renouveler ou de mettre en place une aide publique ou un avantage fiscal en faveur de la production d'électricité, à partir de la biomasse forestière dans les installations exclusivement électriques, sur le **territoire de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte, de La Réunion, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis-et-Futuna**. Cela permettra de ne pas compromettre l'accès à une énergie sûre et sécurisée dans ces territoires.

L'étude d'impact du projet de loi précise, toutefois, que la prise de ces critères dérogatoires ne concerne que le cadre juridique de la directive RED, telle que transposée dans le code de l'énergie. Les installations concernées par le système européen d'échange de quota d'émissions (SEQE - ETS dans son acronyme anglais) doivent donc toujours respecter les critères de droit commun fixés par cette directive, sous peine de payer des quotas. Cela représente un volume théorique d'environ 200 millions d'euros pour toutes les installations de production d'énergie à partir de biomasse concernées et situées sur ces territoires.

Au vu des fortes contraintes qui pèsent sur ces installations par rapport à leurs homologues situées en Europe continentale liées, tant aux fortes températures et à une diversité de biomasse utilisées qui limitent leur rendement, qu'aux spécificités des réseaux électriques des zones non-interconnectées, **des discussions sont en cours entre la France et la Commission européenne afin de proposer des adaptations spécifiques du critère de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la directive RED, afin de l'aligner avec les spécificités de ces territoires**. La commission des affaires européennes soutient totalement cette démarche et encourage le Gouvernement à trouver les adaptations nécessaires.

4. L'article 42 répond à l'obligation de transposition des articles 25, 26, 27, 29 bis et 31 bis de la directive 2018/2001 telle que modifiée.

Cet article vise une mise en conformité du droit national avec la directive (UE) 2023/2413 et son articulation avec le règlement (UE) FuelEU Maritime¹. Elle vise donc la création d'un mécanisme qui soutient :

- l'atteinte d'une réduction d'intensité carbone² **de l'ensemble du secteur des transports en 2030**, par rapport au combustible de référence défini par la directive RED III, en parallèle de l'électrification du parc privé de véhicules et l'électrification du ferroviaire ;
- la mise en place d'une trajectoire, lissant cette décarbonation ;
- la consommation d'énergie renouvelable dans le secteur des transports ;
- la juste contribution de chaque vecteur énergétique à ces objectifs ;
- l'atteinte d'un objectif partagé de 5,5 % entre biocarburants avancés, biogaz avancés et de carburants renouvelables d'origine non biologique (dont la part représente au moins 1 %) ;
- l'atteinte d'une part de carburants renouvelables d'origine non biologique d'au moins 1,2 % pour le secteur du transport maritime ;
- la mise en place d'un marché d'échange de certificats, qui permettra notamment aux opérateurs de bornes de recharge électrique ou pour véhicules à hydrogène de financer une partie de leurs coûts opérationnels ;
- la mise en place d'un cadre de sanctions dissuasives.

Le Gouvernement indique que la poursuite de ces objectifs **n'aurait pas pu être atteint par une simple réforme de la TIRUERT**³. Elle n'aurait pas conduit à la prise en compte des réductions carbone sur l'ensemble du cycle de vie des carburants alternatifs (culture, production, transport, etc.), à l'inverse de l'objectif de réduction d'intensité carbone de la directive.

¹ Règlement (UE) n° 2023/1805 du 13/09/23 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive n° 2009/16. Il fixe une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) des navires (jauge supérieure à 5 000 unités) entre 2025 et 2050, avec des flexibilités pour pouvoir les atteindre. Toutefois, ce règlement ne cible pas les navires dont la jauge est inférieure à 5 000 unités qui sont en France, et qui sont majoritaires.

² L'intensité carbone s'entend de la quantité de gaz à effet de serre émis par un carburant liquide ou gazeux **sur l'ensemble de son cycle de vie**. Son calcul est défini par un arrêté du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé des douanes

³ Taxe Incitative relative à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans les transports (article 266 quindecies du code des douanes) dont l'objectif principal n'est pas le paiement de la taxe mais qui vise à améliorer l'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports. La TIRUERT est la dénomination, applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) qui remplaçait elle-même la « TGAP carburants » depuis le 1^{er} janvier 2019.

L'article 42 propose ainsi de remplacer la TIRUERT par un dispositif non fiscal, **l'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants** (IRICC) fixant trois types d'objectifs reposant sur les metteurs à consommation, jusqu'en 2035 :

Un objectif annuel de réduction d'intensité carbone de l'ensemble des carburants distribués, inscrit dans la loi. Il est à noter que cet objectif est inférieur à 14,5 % (objectif de la directive), ce chiffre étant atteint en comptabilisant, par ailleurs, la réduction d'intensité carbone permise par l'électrification du parc privé de véhicules et l'électrification ferroviaire, dont les trajectoires sont définies par la Stratégie nationale bas carbone.

Des objectifs d'utilisation d'énergie renouvelable séparés par filière de carburant, garantissant leur contribution respective et limitant partiellement la concurrence entre filières, déterminés par voie réglementaire ;

Des objectifs garantissant un usage minimal de biocarburants avancés et d'hydrogène renouvelable et bas-carbone déterminés par voie réglementaire.

L'atteinte de l'objectif de réduction d'intensité carbone devrait être justifiée par les obligés (metteurs à la consommation ou redevables de l'accise sur les carburants, y compris ceux destinés aux besoins de la navigation internationale) au moyen de **certificats de réduction de l'intensité carbone** du carburant durable consommé. Ces certificats devraient être établis sur le fondement d'une comptabilité relative aux flux physiques et comptables de carburants alternatifs et d'électricité. L'ensemble du suivi des certificats serait dématérialisé, *via* un **registre en ligne, CarbuRe**, qui permettrait de définir au 31 mars de l'année suivante l'atteinte ou non des objectifs.

Du 1^{er} janvier 2026 au 1^{er} juillet 2026, il est prévu une période d'adaptation, pour éviter les contraintes opérationnelles lors du passage du système papier à celui numérique consistant à réaliser les déclarations de la TIRUERT selon les nouvelles dispositions du dispositif.

Le texte proposé par l'article 42 du projet de loi prévoit une trajectoire de réduction de l'intensité carbone **jusqu'à 2035, alors que la révision de la directive européenne ne prévoit l'objectif qu'à horizon 2030, ce qui constitue une surtransposition de la directive.**

Le Gouvernement justifie cette extension du dispositif par une volonté de donner la visibilité nécessaire aux acteurs économiques pour déclencher les investissements permettant la mise en place des nouveaux moyens de productions de carburants alternatifs, notamment pour l'hydrogène et les biocarburants avancés. Une trajectoire portant sur 2027-2030 ne permettrait pas de déclencher ces investissements.

Par ailleurs, le gouvernement constate un **fort risque de fraude à la durabilité des carburants alternatifs**, ce risque étant déjà avéré. Ce risque s'aggraverait avec la croissance des objectifs qui vont accroître la taille du marché des carburants alternatifs. La directive ne permettant pas de lutter efficacement contre ces risques, **le projet de texte propose des leviers complémentaires de lutte contre cette fraude. Cela constitue également une surtransposition de la directive.**

S'agissant de l'hydrogène bas-carbone, le gouvernement a choisi d'introduire une flexibilité pour les acteurs économiques pour prendre en compte le faible niveau d'émission du mix électrique national et permettre le développement de projets de production d'hydrogène bas-carbone à partir d'électricité issue du réseau électrique en soutien à la filière de l'électrolyse.

La prise en compte de cet hydrogène bas-carbone est un élément qui demande une **vigilance particulière, au regard notamment de la conformité du dispositif avec la directive** car seul l'hydrogène renouvelable est pris en compte pour l'atteinte de ses objectifs.

Toutefois, ne pas encourager l'hydrogène bas-carbone pénaliserait la filière française et européenne de l'électrolyse. L'articulation de l'objectif de ce soutien et le respect des exigences de la directive suggèrent une grande attention à la modification de ces objectifs dans le dispositif, dans la mesure où l'hydrogène bas-carbone peut être amené à se substituer à des énergies renouvelables éligibles à l'atteinte des objectifs européens et, **par conséquent, conduire à ne pas pouvoir garantir l'atteinte des objectifs européens.**

Par ailleurs, l'adoption de cet article permettra également de mettre la France en conformité vis-à-vis d'un contentieux porté au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par l'Indonésie et la Malaisie sur l'interdiction, depuis 2020, de l'utilisation d'huile de palme pour contribuer aux objectifs d'incorporation de biocarburants dans la TIRUERT. L'article 42 intègre certains biocarburants issus d'huile de palme à **faible risque de changement d'affectation des sols indirects** dans le nouveau dispositif de réduction de l'intensité carbone des transports terrestres et maritimes remplaçant la TIRUERT, **sous réserve de conditions strictes de traçabilité** visant à assurer le strict respect des conditions de durabilité tel que définis par la directive.

Enfin, la commission des affaires européennes appelle à la vigilance **sur la soutenabilité environnementale et sociale** de ce dispositif.

IV. ARTICLE 43 - RÈGLEMENT POUR UNE INDUSTRIE À ZÉRO ÉMISSION NETTE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Le 16 mars 2023, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement établissant un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de **technologies « zéro net »**.

Publié en même temps que la proposition de règlement établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques, ce texte s'inscrit dans le volet industriel de la réponse aux crises successives que l'Europe affronte depuis 2008 et de la politique de réduction des dépendances européennes, ainsi que dans la stratégie industrielle révisée en mai 2021 qui est concentrée sur la résilience du marché unique, les dépendances de l'Union européenne dans les domaines stratégiques clés et le soutien aux PME et aux start-up, ainsi que sur l'accélération des transitions écologique et numérique.

Le cadre proposé par ce règlement comporte sept piliers destinés à :

- faciliter les investissements dans la conception et la production de technologies « zéro net » dans l'Union, en rationalisant les processus administratifs et la délivrance des autorisations pour les projets stratégiques « zéro net » ;
- coordonner le développement des capacités d'injection de CO₂ sur le territoire européen ;
- ouvrir aux technologies « zéro net » un accès aux marchés publics ;
- renforcer les compétences ;
- promouvoir la création, par les États membres, de « bacs à sable réglementaires » pour appuyer l'innovation ;
- créer une plateforme « Europe zéro net », qui permette à la Commission de coordonner ces différentes actions conjointement avec les États membres et faciliter le partage des connaissances ;
- mettre en place une coopération renforcée en matière de suivi, appuyée sur la collecte d'informations pour anticiper et prévenir les pénuries.

Ainsi, des technologies considérées comme « zéro net », innovantes et stratégiques, bénéficient de **dispositions relatives à la réduction des délais d'autorisation et d'accès à la plateforme de coordination des financements**.

Les projets de captage du CO₂, de stockage du CO₂ ou d'infrastructure de transport de CO₂ (CCUS pour *carbon capture, utilisation and storage*), qui sont situés dans l'Union, peuvent être reconnus par un État membre comme **projet stratégique « zéro net »**.

Afin de promouvoir cette technologie, les États membres devront accroître la transparence des données relatives à la capacité de stockage du CO₂.

Ils devront mettre à la disposition du public des données sur les zones où des sites de stockage peuvent être implantés, tandis que les entités titulaires d'une autorisation de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures sur le territoire européen devront rendre publiques les données géologiques relatives aux sites de production qui ont été déclassés ou dont le déclassement a été notifié à l'autorité européenne.

Ils devront en outre adresser à la Commission un rapport annuel décrivant :

- les projets de captage de CO₂ en cours sur leur territoire et une estimation des besoins correspondants en matière de capacités d'injection et de stockage ;
- les projets de stockage en cours sur leur territoire ;
- les mesures nationales de soutien qui pourraient être apportées à ces projets.

Une proposition de résolution européenne de la commission des affaires européennes de Mme Amel Gacquerre et de MM. Daniel Gremillet et Didier Marie, déposée le 13 juillet 2023, est devenue **résolution européenne du Sénat n° 169 (2022-2023) le 25 août 2023.**

Cette résolution reconnaissait la pertinence de ces efforts de transparence mais estimait qu'une certaine prudence devait être mise dans la publicité des données. Elle attirait l'attention sur le risque pour la sécurité nationale d'un niveau d'exigence de transparence élevé et considérait que les États membres devaient pouvoir refuser de transmettre ces données pour ce motif.

Cette demande a été satisfaite par la rédaction du paragraphe 4 de l'article 47 du règlement¹. De même, cet article indique que les États membres et la Commission européenne assurent la protection du secret des affaires et des autres informations sensibles, confidentielles et classifiées.

Le Parlement européen a adopté sa position le 21 novembre 2023 et le Conseil le 7 décembre 2023. Un accord interinstitutionnel a été trouvé le 7 février 2024. Le règlement a été signé le 13 juin 2024. Il a été publié le 28 juin 2024 et est entré en vigueur le 29 juin 2024. **Les mesures de l'article 21 du règlement relatives à transparence des données relatives à la capacité de stockage de CO₂ devaient être prises au plus tard le 30 décembre 2024.**

¹ « Lorsqu'un État membre estime que la divulgation d'informations agrégées conformément à l'article 23 est susceptible de compromettre son intérêt en matière de sécurité nationale, il peut, par voie d'un avis motivé, s'opposer à la divulgation de ces informations par la Commission. »

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AU RÈGLEMENT

Le règlement européen étant d'application directe, l'article 43 du projet de loi vise à réviser les dispositions relatives à la transparence et à l'accessibilité des données géologiques et géophysiques issues des travaux du code minier afin de s'y conformer.

L'article L.412-3 du code minier est abrogé et les dispositions de l'article L. 412-4 dudit code sont supprimées, ce qui simplifie le régime applicable aux données et supprime des dispositions devenues obsolètes ou redondantes.

L'article L.413-1 du même code est ainsi remanié pour réduire les délais de confidentialité des données acquises par les opérateurs, que ce soit en surface ou dans les puits. Les données géologiques issues des travaux mentionnés à l'article L.411-1, ainsi que les résultats des levés et campagnes visés à l'article L.411-3, doivent désormais **être rendus publics dans un délai de cinq ans, contre dix auparavant.**

Ce délai est encore réduit à un an pour les données relatives aux travaux de forage et d'exploitation par puits de substances mentionnées aux articles L.111-1 (substances de mines) et L.112-1 (géothermie), ainsi que pour les travaux de stockage souterrain visés à l'article L.211-2. Cette accélération vise à favoriser l'innovation, la recherche et les investissements industriels en garantissant une meilleure disponibilité des données.

Le même article L.413-1 impose désormais la publication immédiate des données géologiques et géophysiques, y compris traitées, lorsque les travaux sur un puits d'hydrocarbures font l'objet d'une procédure d'arrêt conformément aux articles L.163-1 à L.163-12. Cette obligation renforce la transparence en fin d'exploitation.

L'article L.413-2 est également modifié en apportant des restrictions à la transparence des données. L'objectif est de garantir la protection des teneurs, tonnages et destinataires des matières premières considérées comme critiques par la Commission européenne, notamment lorsqu'elles revêtent une importance stratégique pour la préservation des intérêts nationaux.

Il est à noter que la réduction des durées de confidentialité des données géologiques bénéficiera à d'autres usages du sous-sol tels que la géothermie.

V. ARTICLE 44 - CADRE DE SANCTIONS APPLICABLES AUX VIOLATIONS DU RÈGLEMENT (UE) 2024/1787 CONCERNANT LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE MÉTHANE DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et du 4^{ème} « paquet gazier », la Commission européenne a publié, le 15 décembre 2021, une proposition de règlement visant à réduire les émissions de méthane dans le secteur de l'énergie.

Cette proposition prévoit plusieurs dispositions pour le secteur du pétrole et du gaz, mais aussi du charbon.

Dans le premier secteur, elle oblige les exploitants et les entreprises à déclarer leurs émissions et à instituer un programme de détection et de réparation des fuites, ainsi qu'un inventaire des puits inactifs. De plus, elle leur interdit, sauf dérogations, le recours à l'éventage¹ et au torchage². Dans le second secteur, la proposition de règlement oblige les exploitants de mines à prévoir un mesurage et une quantification de ces émissions, de même qu'un inventaire des mines fermées et désaffectées.

S'agissant des émissions produites en dehors de l'Union européenne, sont prévus la communication d'informations par les importateurs, ainsi que l'établissement d'une base de données européenne et d'un outil de surveillance international.

Enfin, elle assigne aux États membres l'obligation de déterminer le régime de sanctions applicables aux violations des contraintes qu'elle définit et demande que ces sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives.

Les sénateurs n'ont pas fait de remarque sur cette proposition de règlement dans la résolution européenne n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022, sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Le Conseil et le Parlement européen ont adopté leur position respectivement le 15 décembre 2022 et le 9 mai 2023. Un accord interinstitutionnel a été trouvé le 15 novembre 2023. Le règlement a été signé le 13 juin 2024 et a été publié le 15 juillet 2024. Il est **entré en vigueur le 5 août 2024**.

¹ Soit le fait de retirer du gaz.

² Soit le fait de brûler du gaz en torchère.

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

La grande majorité des obligations imposées par le règlement (UE) 2024/1787 ne préexistaient pas dans le droit national. Sans création d'un régime spécifique de sanctions, il n'existe donc pas de disposition permettant de sanctionner les éventuels manquements aux obligations créées par le règlement (UE) 2024/1787 à ses articles 6, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28 et 29.

L'article 33 du règlement impose par ailleurs un certain nombre d'exigences sur le régime de sanctions applicable aux violations de ses dispositions. L'autorité compétente doit, notamment, pouvoir adopter une décision ordonnant à la personne de mettre fin à l'infraction, ordonner la confiscation du montant des profits obtenus du fait de ces infractions ou des pertes que ces infractions ont permis d'éviter, délivrer un avertissement ou une communication au public, adopter une décision imposant des astreintes, adopter une décision imposant des amendes administratives.

En application des articles 131-13 et 131-38 du code pénal, le maximum de l'amende encourue par une personne morale dans le contexte d'une peine contraventionnelle s'élève à 7 500 euros, montant pouvant être porté à 15 000 euros en cas de récidive. Au regard des chiffres d'affaires de certaines sociétés exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel ou du charbon, de telles peines contraventionnelles risqueraient de ne pas être dissuasives. L'adoption d'une loi s'avère nécessaire pour instaurer un régime de sanctions conforme à l'article 33 du règlement.

Pour les activités effectuées sur le territoire français, notamment la production de pétrole brut, de gaz naturel ou de charbon, ou l'exploitation d'infrastructures gazières, **il est proposé de réutiliser le cadre de sanctions prévu aux articles L. 171-8 et suivants du code de l'environnement.** Ce cadre permet d'imposer un ensemble de sanctions en fonction du manquement, telles qu'une mise en demeure, un recouvrement d'une somme dédiée à la mise en conformité, une sanction pécuniaire ou une suspension de l'activité.

Ce cadre de sanctions a démontré son efficacité pour sanctionner des manquements dans le domaine de l'environnement. La réutilisation d'un régime de sanctions existant permet de limiter la complexité administrative.

L'article 44 propose un **double plafonnement** de l'amende administrative. Le premier plafond, à savoir un maximum de 20 % du chiffre d'affaires de l'exercice de l'année précédant son prononcé, ou, pour les personnes physiques, de 20 % des revenus annuels de l'année civile précédente, est prévu par le règlement et n'est donc pas modifiable.

Le second plafond est celui qui sera probablement appliqué dans la majorité des cas. Il est prévu à 45 000 euros, ou 4 500 euros pour les activités effectuées sur le territoire français, et à **1 euros par mégawattheure d'énergie importée pour les importations de pétrole brut, gaz naturel et charbon**. En effet, ces importations peuvent être effectuées par des acteurs n'ayant pas d'activité durable sur le territoire français. Les articles 27, 28 et 29 du règlement (UE) 2024/1787¹ disposent que les importateurs et les producteurs de pétrole brut, de gaz naturel ou de charbon ont l'obligation de transmettre aux autorités compétentes des informations relatives aux émissions de méthane induites par leurs importations ou leur production. Afin de disposer d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive dans ce cas, il est proposé de créer cette nouvelle possibilité d'amende administrative d'un montant proportionnel à la quantité d'énergie importée.

Il est nécessaire de préciser que l'article 33 du règlement dispose que les sanctions sont établies « *à condition qu'elles ne compromettent pas la sécurité de l'approvisionnement énergétique* ». **Cette précision mérite de figurer dans le projet de loi.**

On peut à nouveau regretter que les mesures d'adaptation n'aient pas été prises plus rapidement, même si l'étude d'impact du projet de loi indique qu'en mai 2025, aucun État membre n'avait encore déterminé le régime de sanctions applicable aux violations du règlement.

VI. ARTICLE 45 - TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2024/1275 RELATIVE À LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Dans le cadre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », la Commission européenne a publié, le 15 décembre 2021, un projet ambitieux de refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Ce projet avait pour objectif d'accélérer la rénovation des bâtiments, de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et leur consommation énergétique et de promouvoir la conversion aux énergies renouvelables de ce secteur.

La proposition de directive oblige notamment à la construction de **bâtiments « à émission nulle »** (ou zero-emission building (ZEB)), en 2027² pour les bâtiments publics, et en 2030 pour les autres.

¹ Règlement 2024/1787 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie et modifiant le règlement (UE) 2019/942.

² 2028 dans la version adoptée.

Le projet de révision introduit la nouvelle notion de ZEB, pensé comme le successeur du nearly-zero energy building (NZEB). À l'instar de ce dernier, le ZEB est un bâtiment à haute performance énergétique, toutefois, le projet entend fixer un niveau de performance énergétique minimal commun à tous les États membres pour le ZEB. L'autre différence du ZEB par rapport au NZEB est que **sa faible consommation d'énergie doit être intégralement compensée par une production d'énergie renouvelable**. De plus, en aucun cas, le ZEB ne peut impliquer d'émissions de carbone liées à l'usage d'énergies fossiles sur site.

Dans sa résolution européenne n° 124 (2021-2022) sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », le Sénat avait, concernant cette proposition de directive, appelé l'attention du Gouvernement sur **sept points** :

- il estimait que la mise en œuvre des nouvelles normes en matière de performance énergétique pour les constructeurs, les propriétaires (bailleurs privés ou sociaux, monopropriétaires ou copropriétaires) et les locataires devait s'accompagner d'**un soutien financier** ;
- il demandait que soit prise en compte **la spécificité des bailleurs sociaux** dans l'appréciation de l'obligation de réduction de la consommation d'énergie en leur appliquant un statut juridique idoine ;
- il considérait que la spécificité des bâtiments tertiaires devait également être prise en considération dans cette même appréciation ;
- il jugeait que devait être appliqué un seuil d'émission, adapté, ambitieux et graduel, pour les énergies fossiles utilisées pour le chauffage et le refroidissement, plutôt qu'une interdiction sèche ;
- il demandait que soit appliquée une **neutralité technologique** entre l'énergie renouvelable et celle bas-carbone, et entre les énergies renouvelables sur site et celles de réseau, notamment dans la définition des bâtiments faiblement émissifs ;
- il demandait que soit prévue l'expérimentation d'un système d'alimentation des bâtiments au biogaz ;
- et, il appelait à maintenir **une bonne articulation entre normes européennes et nationales** ;

Lors des négociations au Conseil, le gouvernement français a défendu des positions en accord avec l'ambition de ses réglementations existantes, allant dans le sens d'un alignement des exigences sur ses positions.

En particulier :

- concernant le déploiement de panneaux solaires sur les bâtiments, les exigences françaises en vigueur, par exemple **l'alternative de végétalisation** ou le déploiement de panneaux seulement lors des cas de rénovation importante, ont été défendues ;

- les autorités françaises se sont opposées aux exigences s'écartant du système de **diagnostic de performance énergétique français** (DPE ou certificat de performance énergétique dans la directive), notamment à une harmonisation obligatoire des classes, à une définition spéciale de certaines classes de DPE en lien avec la définition des bâtiments à émissions nulles, à une non-prise en compte des émissions de gaz à effet de serre. **Elles ont aussi rappelé les particularités des départements et régions d'Outre-Mer.**

Les positions du gouvernement ont été prises en compte lors des négociations au Conseil qui ont abouti le 25 octobre 2022, en particulier pour ce qui concerne le système de DPE. Le calendrier applicable aux exigences de déploiement des panneaux solaires sur les bâtiments n'a, quant à lui, pas été aligné avec le calendrier français existant issu de la loi APER¹. En effet, **la France était le seul pays à avoir déjà implémenté des exigences pour le déploiement de panneaux solaires sur les bâtiments existants, et s'est donc trouvée isolée sur le rapprochement du calendrier prévu par la directive sur le calendrier national.**

Les autorités françaises ont indiqué aux parlementaires européens qu'elles ne souhaitent pas dépasser l'ambition du texte de la Commission et étaient **défavorables à l'élargissement de la mesure à tous les bâtiments, neufs et existants, sans condition, en raison des surcoûts très importants associés.** Elles ont demandé par ailleurs de prendre davantage en compte la neutralité technologique et de laisser la possibilité d'un choix entre la végétalisation des toitures et l'installation de sources de production d'énergie renouvelable.

Le **Parlement européen** a adopté le 14 mars 2023 une position de négociation ambitieuse sur les points concernés par cette transposition. En particulier, **certaines de ses positions s'opposaient à la position du Conseil et à celle des autorités françaises,** concernant :

- le déploiement des infrastructures de mobilité durable, tant en termes de seuils de déclenchement que de taux ;
- le déploiement des panneaux solaires sur les bâtiments (pas de condition de rénovation importante) ;
- la délivrance de DPE (délivrance de DPE demandée lors de refinancement de prêts) ;
- les inspections des systèmes techniques.

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

Lors des trilogues, les autorités françaises ont continué de porter les enjeux précédents, principalement la non-remise en cause du système de DPE français et une adaptation des exigences relatives au déploiement des panneaux solaires, par cohérence avec le cadre français (prise en compte des toitures végétalisées, adaptation des seuils et échéances). L'accord interinstitutionnel a été trouvé le 7 décembre 2023.

La directive a été signée le 24 avril 2024, publiée le 8 mai 2024 et est entrée en vigueur le 28 mai 2024. Les États membres ont **jusqu'au 29 mai 2026** pour transposer ses dispositions (à l'exception de l'interdiction, sauf dérogations, pour les États de subventionner l'achat de chaudières alimentées par de l'énergie fossile, qui est intervenue le 1^{er} janvier 2025).

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

Si certaines de ces dispositions avaient déjà été « partiellement transposées » lors de l'adoption de la loi APER, l'article 45 de ce projet de loi prévoit de finaliser cette transposition et l'organise autour de 6 axes :

- transposition en droit national de la définition de « rénovation importante » ;
- développement des infrastructures de mobilités durables (accueil des véhicules hybrides rechargeables et électriques ainsi que des vélos). La rédaction des dispositions relatives à l'installation d'infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) diffère de celle de la directive afin de simplifier son application (en prévoyant la mutualisation de l'obligation entre plusieurs parcs de stationnement adjacents). Le Conseil d'État estime que cette rédaction peut être retenue ;
- délivrance d'un diagnostic de performance énergétique lors d'une rénovation importante ou d'un renouvellement de bail ;
- déploiement de panneaux solaires sur les bâtiments et les parcs de stationnement. **Constatant les différences existantes entre les obligations nationales et européennes le Gouvernement a choisi de réviser le cadre la législation nationale et de le caler strictement sur les obligations de l'article 10 de la directive.** Cela aura pour effet de **réduire certaines exigences existantes** (notamment sur les bâtiments existants tertiaires), **d'en augmenter d'autres** (notamment sur les bâtiments résidentiels neufs) **et de supprimer l'alternative offerte de recourir à la végétalisation** des toitures lorsqu'elles sont soumises à une obligation de solarisation ;
- substituer à la mention de la stratégie de rénovation à long terme (LTRS) le Plan national de rénovation des bâtiments (NBRP) ;
- mise en place des inspections des systèmes de ventilation.

Il est à noter que dans son avis du 2 octobre 2025, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a émis un avis défavorable à l'égard des mesures de cet article du projet de loi « sur le fondement **qu'aucun accompagnement financier spécifique** n'est prévu à l'égard des collectivités locales, et ce alors même que la mise en œuvre de ces normes, occasionnant de nouvelles contraintes techniques et financières relatives aux bâtiments et aux parking publics, risquent d'entraîner des surcoûts importants, des difficultés d'ingénierie locale et un risque accru de contentieux en cas de retard ou de non-conformité. »

Enfin, le Conseil d'État dans son analyse de l'article 45, appelle l'attention du gouvernement sur les **orientations en matière de sécurité incendie dans les parcs de stationnement**¹ qui pourraient être prises par la Commission européenne et qui pourraient modifier certaines dispositions de la directive.

¹<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2c1f892-f3ef-11ef-b7db-01aa75ed71a1/language-en>

TITRE VI - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'INDUSTRIE, D'ENVIRONNEMENT ET D'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

I. ARTICLE 46 - ÉVALUATION, PRÉVENTION ET RÉDUCTION DU BRUIT DANS L'ENVIRONNEMENT - AJOUT DES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Les articles 3 et 4 de la directive du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement¹ prévoient, pour les grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants et pour les grandes infrastructures routières ferroviaires et aéroportuaires, l'élaboration d'une **carte stratégique du bruit** (CSB) et d'un **plan de prévention du bruit dans l'environnement** (PPBE), permettant d'évaluer de façon harmonisée l'exposition au bruit des populations et d'en réduire les effets.

En pratique, les CSB évaluent l'exposition actuelle et future au bruit à partir d'indicateurs réglementaires, afin de quantifier les surfaces, populations et établissements concernés dans des tableaux d'exposition. Ces données sont intégrées aux PPBE, documents stratégiques permettant d'analyser périodiquement les nuisances sonores, ainsi que l'impact des mesures mises en œuvre ou envisagées.

Ces dispositions ont été transposées en droit interne :

- par l'article L. 572-2 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2004-1199 du 12 novembre 2004, codifiée par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, pour les infrastructures terrestres, ferroviaires et pour les agglomérations, sans y inclure les infrastructures aéroportuaires ;

- par l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme, issu du décret n° 2006-361 du 24 mars 2006, pour les infrastructures aéroportuaires, au sein du paragraphe relatif aux **plans d'exposition au bruit** (PEB) des aéroports.

¹ Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

Or, les plans de prévention du bruit de l'environnement (PPBE) et les plans d'exposition au bruit (PEB) n'ont ni la même portée, ni le même objectif : tandis que le PEB est un document administratif prescriptif, annexé aux plans locaux d'urbanisme et s'imposant aux nouvelles constructions aux abords des aéroports, le PPBE constitue un simple document de planification, n'imposant aucune mesure réglementaire et se bornant à coordonner l'action des différents acteurs sur le territoire, sur la base d'une analyse partagée de la gestion du bruit. L'élaboration de ces documents ne répond pas aux mêmes temporalités.

Dès lors, selon l'étude d'impact du présent article, l'annexion des CSB et des PPBE aux PBE serait le fruit d'une « erreur de compréhension du législateur », et aurait créé une certaine incompréhension chez les administrés.

Par conséquent, afin de créer une **séparation claire** entre les PEB d'une part, et les CSB et les PPBE d'autre part, le décret n° 2023-375 du 16 mai 2023 relatif à la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires a détaché les PPBE et les CSB des PEB, **en rapatriant, à droit constant, les dispositions réglementaires sur les CSB et les PPBE des aérodromes dans le code de l'environnement** aux côtés de celles relatives aux autres infrastructures soumises à ces plans et cartes.

Dans sa note sur le projet de décret susmentionné, le Conseil d'État, reconnaissant la nécessité de réorganiser l'articulation entre les CSB et les PPBE, a souligné la nécessité d'actualiser la partie législative du code, pour clarifier de manière définitive l'état du droit en ajoutant les infrastructures aéroportuaires au sein de l'article L. 572-2 du code de l'environnement.

Tel est l'objet du présent article. Les dispositions de l'article 3 de la directive 2002/49 seront ainsi transposées dans un cadre législatif unifié et cohérent.

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

S'agissant d'un texte qui ne fait que clarifier le droit national au regard d'une directive d'ores et déjà transposée, il n'existe pas de risque de surtransposition.

Le 20 mars 2023, la Commission européenne a publié un rapport¹ sur les progrès réalisés par les États membres de l'Union en matière de réduction de la pollution sonore, grâce à la mise en œuvre de la directive sur le bruit dans l'environnement.

¹ Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre de la directive sur le bruit dans l'environnement*, COM(2023), 139 final.

Ce rapport souligne notamment la nécessité de renforcer les actions entreprises afin d'atteindre l'objectif de réduction de 30 % du bruit à l'horizon 2030. Il souligne également la nécessité d'impliquer différents acteurs - au niveau national, les autorités compétentes ainsi que les opérateurs innovants de modes de transport et d'infrastructures - afin d'intégrer davantage la réduction du bruit dès la conception des technologies et des produits.

II. ARTICLE 47 - MISE EN COHÉRENCE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT AVEC LA DIRECTIVE 2008/98/CE RELATIVE AUX DÉCHETS ET LA DIRECTIVE 2019/904 RELATIVE À LA RÉDUCTION DE L'INCIDENCE DE CERTAINS PRODUITS EN PLASTIQUE SUR L'ENVIRONNEMENT.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives constitue le **socle juridique européen en matière de prévention et de gestion des déchets**, avec pour objectif principal la protection de l'environnement et de la santé humaine. Adoptée le 19 novembre 2008 par le Parlement européen et le Conseil, elle vise à moderniser et harmoniser la législation sur les déchets au sein de l'Union européenne.

Elle introduit une **hiérarchie des modes de traitement des déchets**, allant de la prévention à l'élimination, en passant par le réemploi, le recyclage et la valorisation énergétique. La directive harmonise les définitions clés relatives aux déchets et renforce la responsabilité élargie des producteurs, les incitant à concevoir des produits plus durables. Elle impose également aux États membres des objectifs à atteindre en matière de **gestion des déchets** et des dispositifs de **traçabilité des déchets**. Enfin, elle établit des **exigences en matière de sortie du statut de déchet**, permettant à un déchet recyclé de redevenir un produit à mettre sur le marché.

Cette directive a été notamment modifiée par la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, qui renforce les exigences en matière de prévention, de réemploi et de recyclage, et s'inscrit dans la stratégie européenne d'économie circulaire aussi appelé « paquet économie circulaire »¹. En 2025, la directive 2008/98/CE relative aux déchets a à nouveau fait l'objet de modifications importantes, entre autres pour renforcer la lutte contre le gaspillage alimentaire et la responsabilité élargie du producteur pour les textiles².

¹ Le « paquet économie circulaire » était également composé des directives (UE) 2018/849, (UE) 2018/850 et (UE) 2018/852.

² Directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil du 10 septembre 2025 dont les dispositions devront être transposées au plus tard le 17 juin 2027.

Pour mémoire, la proposition de directive dont est issue la directive (UE) 2018/851 avait été publiée par la Commission européenne le 2 décembre 2015, le Parlement européen avait adopté sa position le 14 mars 2017 et le Conseil avait adopté la sienne le 19 mai 2017. Un accord était obtenu le 18 décembre 2017 et le texte est entré en vigueur le 4 juillet 2018. Les États membres avaient jusqu'au 5 juillet 2020 pour en transposer les différentes mesures.

Dans une **résolution européenne portant avis motivé n° 78 (2015-2016) du 2 février 2016** sur la proposition des rapporteurs MM. Michel Delebarre et Claude Kern, le Sénat estimait que les propositions du « paquet économie circulaire » **ne respectaient pas le principe de subsidiarité**. Cette résolution critiquait le recours à des actes délégués et à des actes d'exécution portant sur des dispositions substantielles des directives, s'opposait à la fixation de lignes directrices pour l'interprétation des termes « valorisation » et « élimination » des déchets, qui pourrait compromettre des pratiques nationales, et s'inquiétait du flou entourant la procédure d'alerte que souhaitait établir la Commission européenne.

Ces différents textes ont été successivement transposés par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets et la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGEC).

Par une lettre datée du 24 avril 2024, la Commission européenne a notifié une mise en demeure pour mauvaise transposition de certaines dispositions de la directive 2008/98/CE. Comme suite aux réponses des autorités françaises, la Commission européenne a adressé, par lettre datée du 7 mai 2025, **un avis motivé pour une transposition non conforme de six articles¹ de la directive susmentionnée. Les dispositions de l'article 47 de ce projet de loi proposent de corriger cette non-conformité².**

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

À titre liminaire, il peut être regretté que la transposition de cette directive, entrée en vigueur en 2018 et dont le délai limite de transposition était fixé en juillet 2020, ne soit finalisée qu'en 2026.

¹ Article 3, point 1) ; article 5, paragraphe 1 ; article 8bis, paragraphe 4, deuxièmes et troisièmes alinéas ; article 9, paragraphe 1, lettre c) ; article 10, paragraphe 4 et article 28, paragraphe 3, lettre a)

² La transposition de l'article 28, paragraphe 3, lettre a) étant de nature réglementaire, le projet de loi ne propose de corriger que la conformité de transposition des 5 premiers articles.

L'étude d'impact de ce projet de loi indique que les dispositions de cet article visent également à corriger la **surtransposition dans la loi française de la directive 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, concernant les filières « responsabilité élargie du producteur » (dite REP).**

En effet le législateur français avait choisi d'imposer :

- d'une part, la mise en place d'une filière relative aux gommes à mâcher synthétiques non biodégradables, filière non prévue dans ladite directive ;
- d'autre part, l'extension de la filière imposée par cette directive relative aux lingettes, à l'ensemble des textiles sanitaires à usage unique.

Au regard de l'analyse coûts / bénéfices de ces dispositions, le Gouvernement propose de supprimer la filière des gommes à mâcher, non prévue dans la directive, et de restreindre la REP des textiles sanitaires à usage unique aux seules lingettes.

L'analyse de ces dispositions indique qu'il s'agit moins de corriger une surtransposition que de supprimer des obligations nationales non prévues par la directive. Le Gouvernement fait le choix de supprimer certaines filières REP qu'il juge inefficace alors que le traitement de ces produits représente une charge financière importante pour les collectivités.

Enfin, les dernières mesures concernant les déclarations de données de gestion de déchets et de données économiques et financières des filières à l'ADEME (Agence de la transition écologique) relèvent moins d'une réponse aux exigences de rapports européens, que d'une volonté d'acter les pratiques de rapportage en œuvre ou de répondre à des recommandations présentées par le rapport relatif aux performances et à la gouvernance des filières REP des inspections générales des finances, de l'environnement et du développement durable, ainsi que du conseil général de l'économie de juin 2024.

III. ARTICLE 48 - DISPOSITIONS RELATIVES AUX EMBALLAGES ET AUX DÉCHETS D'EMBALLAGES ET AUX FILIÈRES DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR DES EMBALLAGES MÉNAGERS ET PROFESSIONNELS

A. CADRAGE GÉNÉRAL

S'inscrivant dans le cadre du **Pacte vert pour l'Europe de 2019** et du **plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire de 2020**, la Commission européenne a présenté, le 30 novembre 2022, une proposition de règlement (COM (2022) 677) sur les emballages et déchets d'emballages ainsi qu'un cadre d'action relatif aux plastiques biosourcés, biodégradables et compostables. La proposition de règlement avait pour vocation de remplacer la directive 94/62/CE du 20/12/1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et de modifier la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, qui a interdit la mise sur le marché de certains produits plastiques à usage unique.

Dans **une résolution européenne portant avis motivé n° 526 (2022-2023) du 24 avril 2023 sur la proposition de la rapporteure Mme Marta de Cidrac**, le Sénat a estimé que la proposition de règlement n'était pas conforme au principe de subsidiarité. Cette résolution regrette le choix d'un instrument d'application directe, à savoir un règlement, plutôt qu'une directive qui prive les États membres d'une marge de manœuvre dans la définition des moyens à mettre en œuvre. Elle demande qu'une **double base juridique, fondée sur les articles 114 (marché intérieur) et les articles 192 (politiques environnementales)** du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le choix de la base juridique de l'article 192 **permettrait aux États membres de rehausser les ambitions** du texte s'ils le jugeaient nécessaire, notamment en matière de restrictions de mise sur le marché de certains emballages ou d'objectif de réemploi. Enfin, le Sénat **s'opposait** au dispositif de l'article 44 de la proposition de règlement (devenu l'article 50 dans le règlement adopté), qui imposait aux États membres la mise en place d'un **système de consigne pour les bouteilles en plastique et les canettes d'aluminium à usage unique, sans tenir compte des spécificités nationales**.

Si ces demandes ont bien été soutenues par les autorités françaises, elles n'ont pas été retenues lors des négociations. Le texte a finalement été publié le 22 janvier 2025 et est applicable, sauf exceptions¹, à partir du 12 août 2026.

¹ L'article 68 relatif aux sanctions précise que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer leur mise en œuvre au plus tard le 12 février 2027 et l'article 67, paragraphe 5, relatif à la

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

Si l'article 50 du règlement relatif à l'obligation de mettre en place un système de consigne pour les bouteilles en plastique et les canettes d'aluminium à usage unique, prévoit dans son paragraphe 5¹, des conditions pour exempter un État membre de cette obligation, ces conditions ne semblent pas réunies pour la France. Comme le propose le rapport d'information n° 850 (2022-2023) déposé le 5 juillet 2003, réalisé par la rapporteure Mme Marta de Cidrac, ainsi que plus récemment le rapport d'information n° 786 (2022-2023) déposé le 25 juin 2025, réalisé par les rapporteurs Mme Marta de Cidrac et M. Jacques Fernique pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, **il est impératif de réévaluer l'opportunité de la mise en place de cette consigne pour recyclage², dont le bilan coût-avantage semble aujourd'hui négatif, d'un point de vue environnemental, social et économique.**

La consigne pour recyclage plastique : une fausse solution aux nombreux effets pervers

La consigne pour recyclage des bouteilles plastiques est un dispositif par lequel **les consommateurs paient un montant supplémentaire lors de l'achat d'une bouteille en plastique**, qu'ils peuvent récupérer en la rapportant après usage dans un point de collecte spécifique. Des dispositifs de consigne pour recyclage des bouteilles en PET sont utilisés dans plusieurs pays européens, en particulier en Allemagne depuis 2003.

Ce système est toutefois moins pertinent qu'il n'y paraît : **la consigne concerne uniquement les bouteilles en PET**, alors que l'objectif fixé en droit européen et national de collecte de 90 % des bouteilles en 2026 concerne l'ensemble des résines. Si la consigne était mise en place, deux systèmes parallèles coexisteraient (captation *via* le service public de gestion des déchets (SPGD) des autres résines).

De plus, la consigne pour recyclage est **porteuse d'effets environnementaux pervers** : loin de lutter contre le plastique, elle pérennise la production et la consommation et ne fait en réalité que prolonger la durée de vie d'une matière qui restera *in fine* un déchet à éliminer. Elle complexifie de plus le geste de tri, alors même que la loi Agec de 2020 visait à le simplifier.

partie B de l'annexe de la directive (UE) 2019/904 sur les récipients en polystyrène, n'est applicable qu'à partir du 12 février 2029.

¹ Les États membres peuvent être exemptés de l'obligation prévue au paragraphe 2 dans les conditions suivantes :

- a) le taux de collecte séparée, conformément à l'article 48, du format d'emballage concerné, tel qu'il est présenté à la Commission en vertu de l'article 56, paragraphe 1, point c), est supérieur ou égal à 80 % en poids de cet emballage mis à disposition sur le territoire de l'État membre concerné pour la première fois au cours de l'année civile 2026 ;
- b) et au plus tard le 1er janvier 2028, l'État membre notifie à la Commission sa demande d'exemption et présente un plan de mise en œuvre exposant une stratégie assortie de mesures concrètes, y compris leur calendrier, garantissant la réalisation du taux de collecte séparée de 90 % en poids des emballages visés au paragraphe 1.

² Contrairement à la consigne pour réemploi qui doit être développée.

La consigne **centre le débat sur une partie très minoritaire du gisement** : les bouteilles en plastique pour boisson représentent 1 % des déchets ménagers, 2,8 % des déchets d'emballages et 15,4 % des déchets d'emballages en plastique. C'est déjà une part des emballages particulièrement bien recyclée : ces bouteilles sont collectées pour recyclage à hauteur de 60,3 % en 2022, contre 21,4 % pour l'ensemble des emballages plastiques.

Enfin, la **consigne est un dispositif économiquement irrationnel, socialement et territorialement injuste**. Le surcoût des scénarios avec consigne pour les citoyens-contribuables est évalué par l'Ademe à un montant compris entre 181 et 229 millions d'euros par an à partir de 2029, sans compter les pertes liées aux investissements élevés des collectivités territoriales pour augmenter leurs capacités de collecte et leurs centres de tri, qui s'avéreraient inutiles faute de gisement. Le consommateur sera également pénalisé puisqu'il supportera le montant des consignes non rapportées, estimé entre 161 et 252 millions d'euros en 2029 par l'Ademe.

Source : Rapport d'information du Sénat n° 850 (2022-2023) du 5 juillet 2023 de Mme Marta de Cidrac fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relatif à la consigne pour réemploi et recyclage sur les emballages

Par ailleurs, afin de faciliter le tri et l'élimination des déchets d'emballages pour les consommateurs, le règlement prévoit¹ la mise en place, via un acte d'exécution, d'un dispositif de symboles harmonisés relatif aux matériaux qui composent l'emballage. L'article 48 du projet de loi prévoit que le dispositif d'information actuellement applicable en France (logo « Triman »), crée par l'article 17 de la loi AGE² de 2020, soit **remplacé par le dispositif harmonisé européen**.

Or, la Commission européenne estime que le dispositif français, prévu à l'article L. 541-9-3 du code de l'environnement, est contraire aux articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en imposant des restrictions à l'importation³. Après une lettre de mise en demeure en février 2023 et un avis motivé notifié en novembre 2024, **la Commission européenne a décidé de porter l'affaire devant la Cour de Justice de l'Union européenne, le 17 juillet 2025**.

Le dispositif proposé par l'article 48 du projet de loi ne permet donc pas, en l'état, de se mettre en conformité avec la réglementation européenne telle qu'interprétée par la Commission européenne et la France demeurera en infraction tant que le dispositif harmonisé européen ne sera pas mis en place.

¹ Article 12 relatif à l'étiquetage des emballages du règlement.

² Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

³ La commission indique également que la France a enfreint l'obligation de notification de la loi AGE au titre de l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (dite directive sur la transparence du marché intérieur (SMTD)), dans la mesure où la loi n'a pas été notifiée à la Commission avant son adoption, alors qu'elle était au stade de projet.

Concernant les sachets de thé et de tisane, la loi AGECE prévoyait déjà l'interdiction des sachets en plastiques non-biodégradables. Comme le permet le règlement, l'article 48 prévoit de n'autoriser à compter de 2029 que les sachets compostables domestiquement.

À l'inverse, **un allègement des obligations est prévu pour les sacs à usage unique** dans le projet de loi. La loi TECV¹ de 2015 avait prévu leur interdiction s'ils n'étaient pas compostables domestiquement. L'adaptation au règlement emballage conduit l'article 48 à réautoriser ces sacs dès lors qu'ils sont compostables industriellement². De même, il prévoit **la suppression de l'obligation, prévue par la loi AGECE, d'exposer les fruits et légumes frais sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique**.

IV. ARTICLE 49 - DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS TRANSFRONTALIERS DE DÉCHETS

A. CADRAGE GÉNÉRAL

En 2021, la Commission européenne a publié une proposition de refonte du règlement du 14 juin 2006 relatif aux transferts de déchets³, qui met en œuvre les engagements de l'Union européenne et de la France pris dans le cadre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux

Adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1992, la Convention de Bâle est un traité international qui vise à contrôler et à réduire les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. Elle a pour objectif principal de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes liés à la production, au transport et à l'élimination de ces déchets.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² La Commission européenne est en train de négocier un acte délégué de la directive sur les plastiques à usage unique (directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement) visant à définir la méthode pour mesurer la présence effective de matière recyclée dans les produits en plastique, notamment via recyclage chimique. En l'état des négociations, seul le plastique recyclé européen, défini comme « un déchet plastique post-consommation qui a été **produit par recyclage dans l'Union** », pourrait être comptabilisé dans l'objectif obligatoire de contenu recyclé fixé pour les bouteilles en PET jusqu'au 21 novembre 2027.

³ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

La Convention repose notamment sur le principe du consentement préalable en connaissance de cause, selon lequel tout transfert international de déchets dangereux doit être notifié et autorisé par les États concernés. Elle encourage également le traitement des déchets au plus près de leur lieu de production et la réduction de leur production à la source.

La révision du règlement de 2006 s'imposait notamment en raison de la forte hausse du commerce international des déchets et de la fermeture de certains débouchés pour les déchets plastiques, **en particulier en Chine**. Cette proposition législative s'inscrivait également dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe¹, et plus précisément du Plan d'action sur l'économie circulaire², qui vise à réduire la production de déchets et promouvoir le recyclage et la réutilisation des matériaux dans l'Union et du plan d'action zéro pollution³.

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux transferts de déchets et modifiant les règlements (UE) n° 1257/2013 et (UE) 2020/1056 visait initialement à :

- faciliter le transport de déchets au sein de l'Union à des fins de recyclage et de réutilisation. La Commission proposait de simplifier les procédures administratives et de numériser les documents afin de faciliter les échanges d'informations entre États membres et de réduire les délais des démarches. Elle envisageait également d'instaurer des conditions plus strictes pour les transferts destinés à l'élimination, ne les autorisant que dans des situations limitées et dûment justifiées, tout en encourageant prioritairement les opérations de valorisation et de recyclage ;

- instituer de nouvelles règles pour l'export de déchets en dehors de l'Union européenne. En pratique, la Commission proposait d'obliger les exportateurs européens de déchets à s'assurer que les sites de réception sont audités et capables de traiter les déchets de manière écologiquement rationnelle. Elle renforçait les règles pour l'export de déchets non dangereux vers les pays hors OCDE, en exigeant notamment une notification préalable du pays de destination de son souhait de recevoir le transfert ;

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Le Pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un nouveau plan d'action en faveur de l'économie circulaire : « Pour une Europe plus propre et plus compétitive »*, COM(2020) 98 final, Bruxelles, 11 mars 2020.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Cap sur une planète en bonne santé pour tous - Plan d'action de l'UE : « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols »*, COM(2021)400 final, 12 mai 2021.

- renforcer la lutte contre les fraudes et le trafic illégal de déchets. La Commission prévoyait d'harmoniser et de renforcer les sanctions administratives liées au trafic illégal de déchets, de soutenir les États membres dans la lutte contre la criminalité transnationale en s'appuyant sur l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et d'améliorer la coopération et la coordination dans l'application de la réglementation.

Les autorités françaises ont salué la proposition de la Commission, estimant que les modifications proposées permettaient de remédier efficacement aux lacunes du règlement de 2006. La France a notamment accueilli très favorablement l'inclusion des déchets non-dangereux dans ce nouveau règlement, au regard de la hausse considérable de la masse de ces déchets, ainsi que, s'agissant des transferts de déchets internes à l'Union européenne, les mesures de simplification et de numérisation des procédures, relevant que ces dernières permettraient de raccourcir les délais d'instruction.

Lors des négociations au Conseil, la France a donc soutenu l'initiative de la Commission visant à dématérialiser les procédures de transfert transfrontalier de déchets, soulignant que cette pratique était déjà en vigueur en France depuis plusieurs années, mais pas dans tous les autres États membres.

Les autorités françaises ont également indiqué qu'elles soutenaient la proposition d'interdire les transferts de déchets internes à l'Union européenne pour élimination, ainsi que les nouvelles mesures de suivi et de contrôle, s'agissant des transferts de déchets vers des pays tiers, permettant de s'assurer de la bonne gestion environnementale et sanitaire des déchets dans les pays tiers.

La France a cependant regretté l'absence, dans la proposition initiale de la Commission, de dispositions spécifiques concernant les **transferts de déchets entre régions ultrapériphériques de l'Union européenne et leurs métropoles**, au regard des difficultés particulières rencontrées par ces territoires dans la mise en œuvre du règlement de 2006.

Les autorités françaises craignaient que la refonte n'aggrave ces difficultés, les dispositions proposées exigeant d'attendre la confirmation des autorités de transit avant l'envoi des déchets depuis le pays d'expédition, ce qui risquait d'entraîner un stockage excessif de déchets dans des territoires dépourvus d'installations adaptées, avec des impacts potentiellement préjudiciables pour l'environnement et la santé.

Lors des négociations au Conseil, la France a donc souhaité que les spécificités de ses territoires ultramarins soient prises en compte ; elle a ainsi soutenu l'introduction d'une disposition prévoyant un allègement de la procédure de notification pour les transferts de déchets entre une région ultrapériphérique et sa métropole, notamment par la réduction des délais de décision des États membre de transit concernés par ces transferts. **Cette disposition a été adoptée et figure à l'article 32 du règlement (UE) n° 2024/1157.**

En parallèle, le Parlement européen s'est montré globalement favorable au texte. Les députés ont enrichi la définition de la « gestion écologiquement rationnelle », en y intégrant l'objectif de protection du climat, et ont approuvé les propositions de la Commission visant à garantir une gestion responsable des déchets exportés hors de l'UE. Ils ont en outre proposé d'interdire l'exportation de déchets plastiques vers les pays non membres de l'OCDE, de renforcer les procédures de notification (TTD) pour les transferts vers les pays OCDE, et d'ajouter les déchets contenant des polluants organiques persistants (POPs) à la liste des déchets soumis à la procédure de notification.

In fine, le texte issu des trilogues a été adopté au Parlement européen avec une très large majorité de 587 voix pour, 8 voix contre et 33 abstentions.

Le règlement (UE) 2024/1157 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relatif aux transferts de déchets, abrogeant le règlement (CE) n° 1013/2006, est paru au Journal officiel de l'Union européenne le 30 avril 2024. Il est entré en vigueur le 20 mai 2024 et sera applicable pour la majorité de ses dispositions à partir du 21 mai 2026.

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

Le présent article vise donc à modifier le cadre juridique national des transferts de déchets pour le rendre conforme au règlement (UE) 2024/1157, en intégrant notamment :

- le recours obligatoire à un téléservice central européen d'échanges électroniques, interopérable avec le système français, pour mettre en œuvre la dématérialisation des procédures relatives aux transferts transfrontaliers de déchets (article L. 540-1 du code de l'environnement) ;
- une clarification des règles à appliquer s'agissant des transferts (i) ne pouvant être menés à leur terme auxquels il a été consenti, (ii) soumis aux exigences générales en matière d'informations ou (iii) illicites (article L. 540-1 et L. 541-1 du code de l'environnement) ;
- la substitution des références au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 relatif aux transferts de déchets par les références *ad hoc* dans le nouveau règlement (UE) 2024/1157 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024.

Le règlement étant d'application directe dans l'ordre juridique des États membres, il laisse à ces derniers une **marge de manœuvre très limitée**. Le présent article se borne dès lors à actualiser les références au règlement dans le droit national et à assurer, à compter du 21 mai 2026, l'applicabilité des modifications ciblées apportées aux dispositions en vigueur.

L'un des objectifs du nouveau règlement sur les transferts de déchets est de soutenir la transition vers une économie circulaire dans l'UE en renforçant le marché unique des déchets et en facilitant les transferts de déchets destinés au recyclage entre les États membres.

Pour atteindre cet objectif, le règlement habilite notamment la Commission à adopter des actes délégués pour mettre sur la liste verte certains déchets et certains mélanges de déchets non dangereux pour les transferts intra-européens.

Afin d'étudier la possibilité d'inscrire certains déchets sur la liste verte, la **Commission européenne a lancé une consultation publique, en juillet 2025**, en vue de l'élaboration des actes délégués qui compléteront le nouveau règlement dans les semaines à venir.

La Commission doit par ailleurs produire tous les 3 ans un rapport sur la mise en œuvre du règlement.

V. ARTICLE 50 - ADAPTATION DU DROIT FRANÇAIS AU RÈGLEMENT 2024/1781 SUR L'ÉCOCONCEPTION POUR DES PRODUITS DURABLES

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Dans le cadre du **Pacte vert pour l'Europe**, qui vise la neutralité des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, et de la **stratégie industrielle pour l'Europe**, qui entend favoriser une double transition vers la neutralité climatique et le développement du numérique, la Commission européenne a publié, le 30 mars 2022, une proposition de règlement établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables, dit « **ESPR** » (acronyme du nom anglais *Ecodesign for Sustainable Products Regulation*). Cette proposition vise à réduire l'impact des produits tout au long de leur cycle de vie et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'Union européenne.

Elle applique ainsi à une large gamme de produits l'approche d'écoconception. Celle-ci repose sur une fabrication des produits basée sur des exigences de performance environnementale et d'information (notamment en cas de présence de substances chimiques), afin de favoriser la production et la demande de biens durables, ainsi que la circularité de la production.

Son article 20 établit une obligation générale de transparence pour les opérateurs économiques qui mettent au rebut des produits de consommation invendus. Il prévoit également la possibilité d'adopter des actes délégués visant à interdire aux opérateurs économiques de détruire des produits de consommation invendus. Ces actes délégués peuvent prévoir des dérogations, par exemple, pour des raisons de santé ou de sécurité.

Au fil des négociations, la France a appuyé l'ambition du texte et a ensuite salué son adoption. Il s'agit en effet d'un outil majeur de l'économie circulaire, qui répond par ailleurs au besoin de garantir des conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur.

Toutefois, les autorités françaises ont appelé à adopter **une mesure d'interdiction générale de destruction des invendus, applicable à toutes les produits invendus** (y compris professionnels) et à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille (ou en option de repli aux grandes et moyennes entreprises), **dans un souci de lutte contre le gaspillage**, un contexte de tensions d'approvisionnement en diverses matières, et avec la volonté de renforcer la souveraineté des industries européennes. Il importait en outre, pour les autorités françaises, que le règlement ne conduise pas à des **régressions du droit de l'environnement pour les États membres ayant déjà adopté des dispositions plus ambitieuses**, ce qui est le cas de la France avec l'article 35 de la loi AGECE. Enfin, les autorités françaises demandaient à renforcer le lien avec les dispositions de la directive-cadre sur les déchets 2008/98/CE, en ce qui concerne la définition de la « destruction », en recentrant la définition sur les opérations ne permettant pas de conserver la matière. En effet, **la France ne souhaitait pas que le recyclage soit considéré comme relevant de la destruction**.

S'agissant des exigences d'écoconception, la demande française d'inclure une mention de l'empreinte carbone et de la réparabilité des produits parmi les critères d'information prioritaires a été satisfaite. L'exclusion du champ d'application du texte des véhicules à moteur, déjà largement réglementés par d'autres textes, a fait l'objet de débats puis a été adoptée.

S'agissant des invendus, le Conseil a introduit une interdiction de destruction des invendus pour les produits listés à l'annexe VII du règlement, applicable aux grandes entreprises à partir de 2026, et aux moyennes entreprises à partir de 2030. **Seuls les textiles, chaussures et accessoires sont concernés**. Il a également prévu, dans un considérant (59), **la possibilité pour les États membres de maintenir des dispositions similaires pour d'autres catégories de produits**. Le Conseil a néanmoins suivi la proposition de la Commission en **considérant le recyclage comme de la destruction**. Le Conseil a adopté sa position le 22 mai 2023.

Le Parlement européen a adopté sa position le 12 juillet 2023. Il aurait souhaité compléter la liste des produits interdits de destruction avec les équipements électriques et électroniques. Cette demande n'a pas été retenue dans l'accord interinstitutionnel du 5 décembre 2023. La proposition de règlement a finalement été signée le 13 juin 2024, le règlement a été publié le 28 juin 2024 et entré en vigueur le 19 juillet 2024. **Toutefois, l'article 25 qui fixe l'interdiction de destruction entre en vigueur à partir du 19 juillet 2026. Il s'applique à partir de cette date, pour les grandes entreprises et à partir du 19 juillet 2030 pour les moyennes.**

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

L'article 50 de ce projet de loi adapte le droit national à ce règlement.

Les paragraphes I et II de l'article prévoient l'habilitation des corps de contrôle afin de procéder à la recherche et à la constatation d'infractions et de manquements aux exigences en matière d'écoconception des produits. Il modifie à cet effet le code de la consommation et le code de la route (pour les exigences d'écoconception des pneumatiques).

Le paragraphe III de l'article aligne les dispositions du droit national de l'interdiction de destruction des invendus non-alimentaires avec celles du règlement. **Ainsi, à partir du 19 juillet 2026, pour les micros et petites entreprises, les produits de l'annexe VII du règlement seront exclus de l'interdiction de destruction et pour celles soumises à l'interdiction, le recyclage de ses produits sera prohibé.**

Dans son analyse du projet de loi, le Conseil d'État indique que **si des interdictions de destruction sont maintenues, une notification de ces mesures devra être adressée à la commission pour qu'elle s'assure leur conformité avec les obligations du marché intérieur.** Souhaitant conserver un haut niveau d'exigence environnementale, le Gouvernement a indiqué avoir procédé à cette notification¹ en novembre.

De nombreux actes délégués et d'exécution doivent encore être adoptés par la Commission.

¹ Notification au titre de l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

VI. ARTICLES 51 ET 52 - DIRECTIVE RELATIVE AUX ÉMISSIONS INDUSTRIELLES ET AUX ÉMISSIONS DE L'ÉLEVAGE ET NOUVEAU CADRE D'UNE POLICE ENVIRONNEMENTALE DES ÉLEVAGES

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2010/75/UE (dite directive IED) est le **principal instrument de régulation des émissions de polluants industriels et agricoles à fort impact environnemental de l'Union**. Les installations listées à son annexe I ne peuvent pas opérer sans autorisation préalable des autorités régulatrices des États membres qui s'assurent du respect des dispositions de la directive, notamment du respect de l'obligation pour l'exploitant d'appliquer les meilleures techniques disponibles (MTD). La directive couvre ainsi plus de 52 000 installations au travers de l'Europe, et la moitié d'entre elles sont actives dans **les secteurs de l'élevage** (porcs et volailles pour 39 %) et dans **le secteur des déchets** (20 %).

Cette directive a fait l'objet d'une évaluation en 2019, qui a conduit la Commission européenne à déposer le 5 avril 2022 une proposition de directive tendant à **renforcer et à moderniser le cadre actuel**, pour contribuer à **l'ambition « zéro pollution »** fixée par l'Union à l'horizon 2050. Elle ne bouleversait pas la réglementation en vigueur mais visait à une meilleure cohérence dans sa mise en œuvre par les États membres afin de mieux prévenir les effets des pollutions provenant des sites agro-industriels sur les écosystèmes et la santé des populations.

Les principales mesures concernaient :

- l'extension du champ d'application de la directive à l'extraction minière, aux installations de production à grande échelle de batteries ainsi qu'aux exploitations bovines et à un plus grand nombre d'exploitations porcines et avicoles ;
- la mise en œuvre d'un système de management environnemental par les exploitants des installations ;
- le renforcement des contraintes relatives à la délivrance des permis d'exploitation accordés aux sites industriels ;
- un meilleur encadrement des dérogations accordées à certains sites, qui peuvent être autorisés à dépasser des valeurs limites de rejets, sous réserve de ne pas compromettre le respect des normes de qualité environnementale ;
- une meilleure application du principe pollueur-payeur ;
- une incitation au développement de nouvelles technologies pour réduire les émissions de substances polluantes ;

- un renforcement de la coopération transfrontière, de l'échange d'informations et de la participation du public aux procédures d'autorisation ainsi que la mise à disposition du public sur Internet de la liste des autorisations délivrées ;

- un seuil minimal de sanctions et une possibilité d'indemnisation pour des dommages liés à la santé, intervenus à la suite d'une violation des dispositions nationales adoptées en application de cette réglementation.

Le Conseil a adopté sa position le 16 mars 2023 et la commission de l'environnement du Parlement européen a adopté son rapport le 24 mai 2023. Le Parlement a adopté sa position le 11 juillet 2023, **refusant notamment d'étendre le champ de la directive aux bovins**. Un accord interinstitutionnel a été trouvé le 29 novembre 2023. La directive a été adoptée le 24 avril 2024, publiée le 15 juillet 2024, et doit être transposée **au plus tard le 1^{er} juillet 2026**.

Tenant compte des spécificités inhérentes aux élevages et afin d'alléger les procédures administratives les concernant, **ces installations, définies dans une nouvelle annexe I bis, font l'objet de règles dédiées. Elles sont rassemblées dans un nouveau chapitre VI bis composé des nouveaux articles 70 bis à 70 decies de la directive**. Le nouvel article 70 *decies* demande à la Commission européenne, après avoir organisé un échange d'informations, d'adopter, **au plus tard le 1^{er} septembre 2026**, un acte d'exécution afin d'établir des **conditions uniformes relatives aux règles d'exploitation (CURE)** pour chacune des activités visées à l'annexe I *bis*.

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

Les articles 51 et 52 visent donc à transposer la directive modifiée en 2024.

L'article 51 prévoit plus particulièrement :

- d'ajuster le champ d'application des règles sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) aux nouvelles installations prévues dans les annexes de la directive, tout en assurant la distinction entre les mesures s'imposant aux installations relevant de l'annexe I et celles relevant de l'annexe I *bis* (installations d'élevage). Les dispositions prévoient notamment l'inclusion des travaux miniers d'extraction. Toutefois, dans ce dernier cas, le Gouvernement a préféré transposer les obligations relevant de la directive IED, dans le code minier, plutôt que de classer les travaux d'extraction dans le régime des ICPE relevant du code de l'environnement. Cette solution permet de contribuer à la stabilité et à la lisibilité du cadre réglementaire de ces activités ;

- de renforcer les sanctions applicables en cas de manquement de l'industriel à ses obligations. À cet effet, l'article 51 fixe le montant maximum de la sanction au montant minimum imposé par la directive pour éviter toute surtransposition ;

- l'extension du champ de la consultation du public en cas d'actualisation des conditions d'autorisation de l'exploitation.

L'article 52 du projet de loi prévoit lui d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour permettre la création d'un régime dédié de police des élevages d'animaux. Le périmètre de l'habilitation vise explicitement la reprise des éléments liés à la directive IED et à les décliner dans un régime de police venant supplanter le cadre ICPE actuel pour ces installations.

La création de ce régime permettra la transposition, en tant qu'elle concerne certains élevages d'animaux, de la directive IED, mais entend également lui permettre de **définir un nouveau cadre pour la mise en service, le fonctionnement, l'exploitation, le contrôle et la cessation d'activités** en matière d'élevage d'animaux, en s'écartant, le cas échéant, du régime applicable aux ICPE. De fait, la création de ce nouveau régime entraîne un périmètre plus large que le seul respect du droit européen.

Une option aurait pu être de continuer à introduire des dispositions particulières au sein du régime des ICPE mais cette option se serait traduite par une complexité accrue des dispositifs, et aurait été à rebours de la volonté exprimée par la profession, ainsi que lors des débats parlementaires sur la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (OSARGA) et la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

Au-delà de l'opportunité de fixer ce nouveau cadre par ordonnance qui prive le Sénat d'une étude approfondie des dispositions proposées, et même si les mesures proposées devront prendre en compte les conditions uniformes relatives aux règles d'exploitation (CURE) que doit fixer la Commission européenne avant le 1^{er} septembre 2026, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir une durée de 12 mois pour prendre lesdites mesures.

En tout état de cause, si l'habilitation devait être maintenue, elle ne devrait pas imposer de contraintes supplémentaires à celles prévues par le droit européen, mais plutôt simplifier et améliorer la lisibilité des obligations faites aux éleveurs dans leur ensemble.

Enfin, les autorités françaises doivent veiller à ce que l'acte d'exécution pris par la Commission européenne ne conduise pas à rendre inopérantes les flexibilités obtenues pour les installations agricoles.

VII. ARTICLE 53 – STRATÉGIE POUR LE MILIEU MARIN

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008, dite directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM), établit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique du milieu marin. Elle a pour objectif d'atteindre ou de maintenir, au plus tard en 2020, le bon état écologique des eaux marines et oblige les États membres à élaborer des stratégies marines en ce sens.

Ces dernières comprennent 5 volets, adoptés de façon échelonnée, à des échéances prévues par la directive, et constituant le « plan d'action pour le milieu marin » :

- évaluation de l'état écologique des eaux marines,
- définition du bon état écologique,
- objectifs environnementaux,
- programme de surveillance,
- programme de mesures.

Ces cinq composantes sont également reprises dans les documents stratégiques de façade (DSF), qui constituent des outils de planification maritime. Ceux-ci assurent, par ailleurs, la mise en œuvre de la directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime (directive-cadre « planification de l'espace maritime » – DCPem).

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

Le présent article a pour objet **d'ajuster les dispositions du code de l'environnement transposant la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »**, afin **d'assouplir**, sur deux aspects, la procédure de mise à jour du document constitutif de cette stratégie :

- **concernant les modalités de mise à jour**, l'article L.219-10 du code de l'environnement **impose** une **mise à jour** automatique tous les six ans, alors que l'article 17 de la DCSMM prévoit seulement **un réexamen tous les six ans**, suivi le cas échéant d'une mise à jour. L'obligation de mise à jour systématique constitue donc une **surtransposition** de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ». Le présent article corrige cette situation en introduisant dans l'article L.219-10 la possibilité d'un simple réexamen, la mise à jour n'étant effectuée qu'en cas de besoin.

• concernant les modalités de consultation du public, l'article L.219-11 du code de l'environnement **fixe une durée minimale de consultation de trois mois**, alors que l'article 19 de la DCSMM se limite à **prévoir la publication et la soumission aux observations du public des résumés des éléments des stratégies marines, sans imposer de délai**. Le présent article propose donc de réduire cette durée minimale de 3 mois à trente jours, conformément aux règles générales de consultation dans le cadre d'une évaluation environnementale, le document ayant par ailleurs déjà fait l'objet d'un débat ou d'une consultation publique sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

L'article a pour seul objectif de mettre le droit national en conformité avec la directive européenne, **en corrigeant ce qui constituait une surtransposition initiale**. Le texte proposé par le Gouvernement reprend littéralement la formulation de la directive, ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre au Parlement.

Le 15 décembre 2025, la Commission européenne a lancé une consultation (ouverte jusqu'au 9 mars 2026), et un appel à contributions en vue d'une révision de la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ».

Cette initiative fait suite à une évaluation publiée début 2025, qui conclut que si la directive-cadre a permis d'instaurer un cadre européen ambitieux, d'améliorer la coopération entre États membres et de renforcer les connaissances sur l'état des mers, elle n'a que partiellement atteint son objectif de bon état écologique. L'évaluation souligne également la nécessité de simplifier le dispositif, notamment pour réduire la charge administrative et améliorer la gestion des données.

Parmi les mesures envisagées dans la perspective d'une révision figurent notamment une **clarification des calendriers clés de la directive** (délai de réalisation du bon état écologique, définition de l'approche fondée sur les écosystèmes, par exemple), la **simplification du cycle de mise en œuvre**, la simplification, la **réduction et la rationalisation des activités** relatives à l'établissement de rapports, ou encore l'amélioration de la qualité des données et de l'accès à ces dernières.

La révision de la directive-cadre se fera également de manière coordonnée avec l'élaboration d'une législation destinée mettre en œuvre le **pacte européen pour l'Océan**¹, qui a été adopté en juin 2025. Cette initiative législative fait actuellement l'objet d'un appel à contribution, pour laquelle une consultation publique sera ouverte dans les semaines à venir.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée « Le pacte européen pour l'Océan ».

TITRE VII - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORT ET D'INFRASTRUCTURES

I. ARTICLE 54 - DÉPLOIEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE POUR CARBURANTS ALTERNATIFS

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » comprenait une proposition de règlement visant à réviser la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs. Pour le transport routier, cette proposition fixait des objectifs de déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques (notamment les véhicules utilitaires légers et lourds) et pour le ravitaillement en hydrogène ou en gaz naturel liquéfié (GNL). Pour le transport maritime, elle prévoyait des objectifs en matière d'électrification à quai et de point d'avitaillement en GNL. Enfin, pour le transport aérien, la fourniture d'électricité était requise pour l'embarquement (d'ici 2025) ou le stationnement (d'ici 2030), avec une alimentation renouvelable du réseau ou sur site. Les États membres devaient présenter un cadre d'action national pour le développement du marché relatif aux carburants alternatifs et le déploiement des infrastructures avant 2025, ainsi qu'un rapport d'avancement de cadre national avant 2027.

La résolution européenne du Sénat n° 124 (2021-2022) du 5 avril 2022 sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » concernant le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs :

- appelait à renforcer les objectifs contraignants de déploiement des infrastructures de recharge pour tous les modes de transports, a minima pour les infrastructures électriques destinées aux véhicules utilitaires légers ;
- estimait nécessaire de mieux intégrer le GNL, le gaz naturel comprimé (GNC), le bio-GNL et le bio-GNC ainsi que les différents biocarburants et les carburants synthétiques ;
- appelait à renforcer et à anticiper l'objectif prévu et pour les infrastructures de recharge à hydrogène ;
- et demandait que soit appliquée une **neutralité technologique** entre l'hydrogène renouvelable et celui bas-carbone, et entre l'énergie renouvelable et bas-carbone, dans l'appréciation des carburants durables.

Le Conseil a arrêté sa position le 3 juin 2022, le Parlement a adopté sa position en session plénière le 19 octobre 2022 et un accord interinstitutionnel a été trouvé le 28 mars 2023. Le règlement a été signé le 13 septembre 2023, publié le 22 septembre 2023. Il est entré en vigueur le 12 octobre 2023. Des objectifs de déploiement du réseau sont prévus pour fin 2027, fin 2030 et fin 2035.

Trois règlements délégués (2025/645, 2025/656 et 2025/671) et un règlement d'exécution (2025/655) ont été adoptés par la Commission européenne.

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

L'article 54 du projet de loi finalise l'adaptation du droit national au règlement 2023/1804 (dit AFIR pour *Alternative Fuels Infrastructure Regulation*).

Pour éviter toute ambiguïté juridique, cet article propose, tout d'abord, de supprimer l'article L. 353-1 du code de l'énergie qui définit la notion de « **point de recharge** » car cette définition existe déjà à l'article 2 du règlement AFIR.

Il habilite ensuite les agents de la DGCCRF à contrôler la loyauté des données transmises par les exploitants de points de recharges comme le prévoit l'article 20 du règlement AFIR. Les exploitants doivent, en effet, **mettre à la disposition des consommateurs les données statiques et dynamiques de leurs implantations** (implantation, typologie et statut des bornes) dans une base ouverte et non discriminatoire accessible, **via un point d'accès national**.

En effet, l'article 1^{er} de la 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, avait déjà habilité ces agents à contrôler les dispositions des articles 5,7 et 19 du règlement, mais n'avait pas pris en compte l'obligation d'assurer une information fiable des consommateurs en prévoyant une procédure de contrôle de la transmission des données par les exploitants.

II. ARTICLE 55 - VÉRIFICATION DES ANTÉCÉDENTS ET HABILITATION DE PERSONNELS INTERVENANT DANS LE DOMAINE DE LA SÛRETÉ DE L'AVIATION CIVILE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

À la suite des attentats du 11 septembre 2001 ont été instaurés des règles et des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation, ainsi que des mécanismes pour veiller à leur respect, qui s'appliquent à tous les États membres de l'UE. Il s'agissait en particulier du règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. À la lumière de l'expérience acquise, ce règlement a été remplacé par le règlement (CE) n° 300/2008 du 11 mars 2008.

Le règlement d'exécution (UE) 2015/1198 de la Commission du 5 novembre 2015 fixe les mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. **Il prévoit notamment les catégories de personnels du secteur aérien qui doivent subir avec succès une vérification renforcée de leurs antécédents.**

Ce règlement d'exécution a été modifié le 3 mai 2024¹ et cette modification a introduit un nouvel acteur dans la chaîne de sûreté du fret aérien : le « transporteur terrestre ». **Comme pour le règlement d'exécution initial, les parlements nationaux ne sont pas associés aux procédures de modification de ces règlements d'exécution.**

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

L'article 55 du projet de loi prend en compte l'ajout de cet acteur à la liste des personnes devant être habilitées selon l'article L. 6342-3 du code des transports.

L'article propose de faire directement référence à la réglementation européenne qui mentionne les personnes soumises à la vérification renforcée de leurs antécédents. Ainsi, en cas de modification de la réglementation européenne sur ce point, il ne sera pas nécessaire de modifier l'article L.6342-3 du code des transports.

Il est à noter que deux nouveaux règlements (2024/2108 du 29 juillet 2024 et 2025/920 du 19 mai 2025) sont venus modifier le règlement d'exécution (UE) 2015/1998.

¹ Règlement d'exécution (UE) 2024/1255 de la Commission du 3 mai 2024 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 en ce qui concerne certaines mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Le Gouvernement étend également les effets de l'article 24 de la loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports aux **îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française**, pour que l'habilitation telle que définie par l'article L. 6342-3 du code des transports soit également applicable dans ces collectivités.

III. ARTICLE 56 - COMPÉTENCES DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen clarifie les lois applicables au secteur ferroviaire de l'Union européenne, de manière à améliorer la qualité des services ferroviaires par la stimulation de la concurrence, en assurant la transparence, et un accès non-discriminatoire aux infrastructures ferroviaires pour tous les fournisseurs de services ferroviaires.

En France, la surveillance du marché et le contrôle de la tarification des infrastructures sont confiés à l'Autorité de régulation des transports (ART).

L'étude d'impact du projet de loi indique que, pour le secteur ferroviaire, la directive 2012/34/UE comporte dans ses considérants et articles des éléments sur la **qualité de service** qui justifient certaines pratiques de l'ART en ce domaine, mais **qui n'ont pas été dûment pris en compte en droit national lors de leurs transpositions**. Elle indique également que les lignes directrices publiées par la Commission européenne, le 7 mai 2025, concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, confirment l'importance de ces éléments relatifs à la qualité de service. Elles précisent d'ailleurs que le contrat de performance conclu entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure doit comprendre « *des objectifs de performance orientés vers l'utilisateur (sous la forme d'indicateurs et de critères de qualité)* ».

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

La mesure proposée à l'article 56, validée par le Conseil d'État, se limite donc à prévoir expressément, parmi les missions et compétences de l'Autorité de régulation des transports (ART), le suivi de la qualité de service dans les secteurs ferroviaire et des autocars interurbains librement organisés, ce qui est nécessaire à l'exercice de ses missions.

Dans son analyse, le Conseil d'État considère que l'inclusion du secteur des autocars librement organisés est possible « dès lors, notamment, que **la directive précitée impose, en tout état de cause, à l'autorité de régulation nationale, dans son article 32, de garantir la « compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire »** et que la **Cour de justice de l'Union européenne**, dans son arrêt du 9 septembre 2021, *LatRailNet et Latvijas dzelzceļš*/Valsts dzelzceļa administrācija, C-144/20 (point 59), a jugé que « [la] notion de compétitivité se rapporte non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la compétitivité du secteur ferroviaire, considéré par rapport aux autres modes de transport ». Or le secteur des autocars librement organisés est un substitut potentiel du transport ferroviaire et la compétitivité de ce dernier impose que ce secteur des autocars soit placé dans les mêmes conditions de régulation et fasse donc également l'objet d'un contrôle par l'ART de la qualité de service ».

IV. ARTICLE 57 - CIEL UNIQUE EUROPÉEN

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Remontant au règlement du 10 mars 2004¹, la création du « Ciel unique européen » a pour finalité d'assurer l'utilisation optimale de l'espace aérien européen afin d'améliorer le service rendu, au moindre prix, et dans les meilleures conditions de sécurité possibles. Dans ce cadre, des « règles de performance » ont été introduites dès 2004, notamment pour les services de navigation aérienne et les fonctions de réseau.

La Commission européenne avait essayé en 2014 de modifier la réglementation mais avait dû renoncer en raison de désaccord entre le Royaume-Uni et l'Espagne au sujet de l'aéroport de Gibraltar.

Comme suite au Brexit, le 22 septembre 2020, la Commission européenne a relancé le processus.

Après de longues négociations, le règlement a été signé le 23 octobre 2024 et publié le 11 novembre 2024. Le règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen vise à améliorer l'efficacité globale de la réglementation, l'organisation et la gestion de l'espace aérien européen et de la fourniture de services de navigation aérienne. Il a également pour objectif de s'aligner sur le règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018, concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile, instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, en particulier pour remédier aux chevauchements.

¹ Règlement (CE) n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen.

En particulier, une distinction claire est établie entre :

- l'autorité nationale de surveillance, qui est créée en vertu du règlement (UE) 2024/2803, et dont les tâches concernent la mise en œuvre de celui-ci, principalement la réglementation économique des services de navigation aérienne ;
- et l'autorité nationale compétente établie en vertu du règlement (UE) 2018/1139, dont les tâches concernent la supervision de la sécurité.

Ces deux autorités sont désignées au niveau national, avec une certaine liberté dans leur périmètre et leur organisation.

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

Cet article ne modifie pas sur le fond les dispositions préexistantes du code des transports. Il ne vise qu'à actualiser les références réglementaires induites par l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen, qui abroge le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen.

V. ARTICLE 58 - MESURES RELATIVES À LA MODULATION EN FONCTION DE LA CLASSE DES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures dite « directive Eurovignette » fixe un ensemble de mesures visant à lutter contre les dommages causés tant aux infrastructures qu'à l'environnement. Après avoir fixé un taux minimum pour les taxes sur les véhicules lourds, elle fixe un cadre pour l'utilisation des droits d'usage et la **modulation des péages**, qui peuvent varier en fonction de la catégorie d'émission des véhicules (classe Euro) et en fonction du moment de la journée pour résorber la congestion du trafic.

La commission européenne a publié une proposition de révision de cette directive le 31 mai 2017. Un des principaux objectifs de la nouvelle directive était de faire disparaître d'ici 2030 les « droits d'usage » proportionnés à la durée de l'usage, et de les remplacer par des péages proportionnés à la distance parcourue, qui reflètent mieux les principes du « pollueur-payeur ».

Cette réforme visait également à réduire la chute de 30 %, entre 2006 et 2013, des dépenses d'entretien des infrastructures au sein de l'Union, en mettant en place de nouvelles recettes.

Les autorités françaises ont soutenu cette proposition qui renforçait le principe « pollueur-payeur », qui constituait une étape importante vers la décarbonation du transport routier et qui présentait une large palette d'outils à la fois ambitieux et adaptables à chaque territoire. La mise en place de redevances d'infrastructures pour les véhicules lourds, qui varient en fonction des émissions de CO₂, alimenteront un mécanisme vertueux d'incitation au verdissement des flottes.

Lors des négociations au Conseil, l'objectif principal de la France était que les nouvelles dispositions introduites par la proposition de directive ne s'appliquent pas aux contrats de concession en cours, afin d'éviter de perturber leur équilibre. La France a obtenu gain de cause, via l'article 7, paragraphe 7 de la directive, qui permet aux États membres d'appliquer des **dérogations pour les contrats de concession signé avant le 24 mars 2022** ou que les offres ou, dans le cas d'une procédure négociée, les réponses aux invitations à négocier, ont été reçues dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics avant le 24 mars 2022.

Les autorités françaises ont par ailleurs soutenu un élargissement du dispositif de taxation au-delà des seuls poids lourds. Elles ont souhaité que des marges d'appréciation soient laissées aux États membres pour appliquer les outils les plus adaptés pour répondre à leurs objectifs de décarbonation de la mobilité. Elles ont aussi été favorables à la mise en place facultative de la redevance pour congestion, afin de financer des projets visant à réduire cette congestion, en complément de la modulation des péages en fonction de ladite congestion.

La commission transport et tourisme a adopté sa position en première lecture en octobre 2018. Le Conseil a arrêté sa position en décembre 2020. Un accord interinstitutionnel a été trouvé le 15 juin 2021 et la directive a été signée le 24 février 2022 puis publiée le 4 mars 2022. Elle est entrée en vigueur le 24 mars 2022. Ces dispositions **devaient être transposées en droit national avant le 25 mars 2024.**

Outre l'obligation de mettre en place une **modulation des redevances d'infrastructures en fonction des émissions de CO₂** des véhicules utilitaires lourds (article 7 *octies bis*), la directive prévoit la mise en place, **à compter du 25 mars 2026, d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique** due au trafic aux véhicules utilitaires lourds (article 7 *quater bis*).

Elle prévoit également, **à compter du 1^{er} janvier 2026**, lorsque cela est techniquement réalisable, de **faire varier les péages et le taux annuel des droits d'usage** pour les camionnettes et les minibus, en **fonction de la performance environnementale du véhicule** (article 7 *octies ter*).

La directive prévoit enfin une série de **dispositifs facultatifs** que les États membres peuvent mettre en œuvre (redevance pour coûts externes, liée au coût de la pollution atmosphérique due au trafic, de la pollution sonore due au trafic et des émissions de CO₂ dues au trafic ou de toute combinaison de ces éléments (article 7 *quater*), redevance pour congestion (article 7 *quinquies bis*), ...).

Cette directive a été transposée en droit national par les articles 31 et 33 (pour la collectivité européenne d'Alsace) de la 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.

Toutefois, l'étude d'impact du projet de loi indique que « **la mise en œuvre de la modulation CO₂ des tarifs pose des difficultés**. En effet, contrairement à la modulation en fonction de la classe Euro, une partie des informations ne figure pas directement sur le certificat d'immatriculation et n'est donc pas facilement accessible à l'heure actuelle car il s'agit de données techniques qui relèvent de la compétence des constructeurs et des importateurs de véhicules, ainsi que, le cas échéant, des réparateurs de véhicules lorsque ceux-ci sont modifiés. En outre, les classes CO₂ étant régulièrement réévaluées, les véhicules sont appelés à changer de classe au fil du temps. Ainsi, la solution technique à mettre en œuvre s'avère complexe et les moyens associés importants. Par ailleurs, **la modulation en fonction des émissions de CO₂ soulève des enjeux d'acceptabilité car elle entraîne une grande complexification des grilles tarifaires** qui restent donc très peu lisibles pour les usagers tant que les éléments servant à l'identification de la classe CO₂ d'un véhicule ne sont pas aisément consultables ».

B. MODALITÉS DE TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL

L'article 58 du projet de loi propose en conséquence de mettre en œuvre **l'ensemble des dérogations prévues** par la directive 2022/362¹ qui n'avaient pas été transposées.

¹ Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

En effet, le paragraphe 11 de l'article 7 *octies bis* de la directive (UE) 2022/362 permet aux États qui le souhaitent de prévoir la possibilité de déroger à l'obligation de moduler les tarifs des péages des véhicules lourds en fonction des émissions de CO₂, lorsque s'applique une autre mesure de l'Union européenne en matière de tarification du carbone sur le carburant utilisé pour le transport routier. La France pourra donc déroger à cette obligation dès que le système européen d'échange de quotas d'émission sera étendu au secteur du transport routier (système ETS 2 mis en place par la directive 2023/959¹). Toutefois, l'entrée en vigueur de ce mécanisme, initialement fixée au 1^{er} janvier 2027, devrait être reportée à 2028, comme suite aux négociations sur la révision de la loi européenne sur le climat visant à fixer un objectif climatique pour 2040².

De même, le d) du paragraphe 2 de l'article 7 *octies* de la directive permet de déroger aux obligations de modulation des tarifs, lorsque le péage comprend déjà une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique.

Les dispositions de l'article 58 permettent ainsi de corriger une surtransposition de la directive Eurovignette.

Pour mémoire, la directive (UE) 2025/2459 du Parlement et du Conseil du 26 novembre 2025 modifie la directive 1999/62/CE (Eurovignette), en ce qui concerne la prolongation de la période pendant laquelle les véhicules utilitaires lourds à émissions nulles peuvent bénéficier d'une réduction considérable ou d'une exonération des redevances d'infrastructure ou des droits d'usage.

L'objectif de cette directive est d'aligner le calendrier des mesures du côté de la demande sur celui des mesures du côté de **l'offre sur le marché des véhicules utilitaires lourds à émissions nulles**³. La date jusqu'à laquelle les États membres ont la possibilité d'appliquer une réduction considérable ou une exonération des redevances d'infrastructure ou des droits d'usage pour les véhicules à émissions nulles (paragraphe 1 de l'article 7 *octies bis* de la directive) est donc reportée au 30 juin 2031, au lieu du 31 décembre 2025 initialement prévu.

¹ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

² Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999.

³ Règlement (UE) 2024/1610 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement (UE) 2019/1242 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et intégrant des obligations de déclaration, modifiant le règlement (UE) 2018/858 et abrogeant le règlement (UE) 2018/956.

De même, **le ministère des transports a indiqué vouloir ajouter une nouvelle transposition de la directive Eurovignette à son avant-projet de loi-cadre sur les transports**. La mise en place des redevances facultatives proposées par la directive lors du renouvellement des contrats de concession permettrait de maintenir les péages à leur niveau actuel, alors même que la construction des axes autoroutiers aura fini d'être remboursée. Les recettes supplémentaires seraient fléchées vers le financement des infrastructures.

VI. ARTICLES 59 À 62 – MISE EN PLACE ET OBLIGATIONS RELATIVES AU GUICHET UNIQUE MARITIME ET PORTUAIRE

A. CADRAGE GÉNÉRAL

80 % des échanges commerciaux mondiaux sont réalisés par voie maritime. La part du transport maritime dans les échanges de biens entre l'Union européenne et des États tiers a été estimée à 74 % en volume et 47 % en valeur en 2024. Compte tenu de cette importance, il convient d'en faciliter le fonctionnement et d'en fluidifier le travail administratif.

Pour mémoire, la directive n° 2010/65¹, relative aux formalités déclaratives applicables aux transports maritimes pour les navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports situés dans les États membres, visait à simplifier et accélérer les procédures administratives que les navires doivent accomplir dans les ports européens par :

- la dématérialisation des formalités déclaratives ;
- la rationalisation et l'harmonisation des informations demandées aux armateurs au niveau européen ;
- la collecte de ces informations par le biais de guichets uniques nationaux.

Ces guichets uniques sont les services où tous les renseignements font l'objet d'une notification unique et sont mis à la disposition des diverses autorités compétentes et des États membres.

Cette directive ne créait ni ne supprimait de formalité déclarative mais définissait leurs modalités de collecte et d'échange, entre les déclarants et les administrations concernées.

¹ Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE

Elle a été transposée par l'ordonnance n° 2013-139 du 13 février 2013 relative aux formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et à la sortie des ports maritimes, qui modifie le code des transports et l'arrêté du 21 juin 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre du guichet unique prévues par les articles L. 5334-6-1 et L. 5334-6-2 du code des transports.

Une étude réalisée en 2017 sur 40 ports de 16 pays de l'Union européenne a conclu qu'au lieu de faciliter les procédures de déclaration, la directive a rendu le processus encore plus complexe et que la charge administrative pour les ports a été augmentée. Par ailleurs, elle note que l'harmonisation souhaitée, tant au niveau national qu'europpéen, n'est intervenue que dans 7 % des ports observés.

Tirant les conséquences de cette étude et des lacunes identifiées dans cette directive, la Commission européenne a proposé le 15 mai 2018 un **règlement** qui vise à renforcer :

- l'harmonisation des systèmes des guichets uniques nationaux fondée, d'une part, sur le développement et la mise en place d'un module d'interface de déclaration commun, d'une interface graphique et, d'autre part, sur l'élargissement du périmètre des formalités déclaratives intégrées dans les guichets uniques, de manière harmonisée au niveau européen ;
- le partage et la réutilisation plus efficace des données entre les ports d'escale européens grâce à l'amélioration de l'interopérabilité et de l'interconnexion entre les systèmes concernés.

Plus de 700 informations caractérisées devant être transmises par les déclarants, une évolution des formats de message ainsi que l'extension du périmètre des informations pouvant être contenues dans ces formalités étaient devenues nécessaires.

Tendant à simplifier la libre circulation au sein de l'Union européenne, la commission des affaires européennes de Sénat a jugé que ce dispositif ne soulevait pas d'objection au titre du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité.

Les autorités françaises ont demandé que certaines dispositions prévues par la directive 2010/65 soient maintenues dans le règlement. L'article 7 du règlement prévoit explicitement la possibilité, demandée par la France, de conserver plusieurs canaux de collecte des formalités dues à l'entrée et à la sortie des ports de l'Union. Ainsi, de façon facultative, les déclarants pourront conserver les canaux actuels de télétransmission via les systèmes d'information des ports maritimes français.

Le Conseil a arrêté sa position le 3 décembre 2018 et la commission transport et tourisme du Parlement européen a adopté son rapport le 10 janvier 2019. Les négociations interinstitutionnelles se sont conclues le 7 février 2019. Le règlement a été signé le 20 juin 2019, publié le 18 août 2019 et **ses dispositions sont applicables depuis le 15 août 2025**. Un règlement délégué (UE) 2023/205 de la commission est venu compléter le règlement en ce qui concerne l'établissement de l'ensemble des données du système de guichet unique maritime européen.

On peut s'étonner que les mesures d'un règlement technique, dont les négociations ont été relativement courtes et laissant 6 ans aux États membres pour adapter leurs réglementations nationales, ne soient examinées dans un projet de loi étudié qu'en 2026.

B. MODALITÉS D'ADAPTATION DU DROIT NATIONAL

Les dispositions de l'article 59 procèdent à l'adaptation des dispositions et définitions du code des transports aux exigences du règlement européen, précisant les contours juridiques et opérationnels du guichet unique maritime et portuaire (GUMP).

Elles prévoient également **l'obligation pour les autorités portuaires de valider les escales** dans le GUMP. Cette obligation permettra une harmonisation du système de validation d'escales à l'échelle nationale. Elles précisent également les responsabilités des déclarants.

Enfin, elles mettent les dépenses liées au développement et au fonctionnement du GUMP **à la charge de l'État**. Les autorités portuaires qui avaient privilégié le recours au système d'information portuaire E-Scaleport, mis à disposition par l'État, devront étudier les solutions ou développements à mettre en œuvre dans le cadre du « décommissionnement » de ce système, **prévu le 1^{er} septembre 2028**.

Les dispositions de l'article 60 tirent les conséquences des modifications apportées par l'article 59. En effet, il rend obligatoire la transmission au GUMP de plusieurs formalités administratives, dont celles ayant trait aux déchets des navires avant leur arrivée au port. Actuellement, cette déclaration doit être effectuée par les capitaines des navires auprès du bureau des officiers du port, sous peine d'une majoration de 10 % du droit de port relatif aux déchets.

Reprenant les terminologies du règlement, l'article 60 indique que **les déclarants, et non plus les capitaines de navire, auront l'obligation de transmettre les informations relatives aux déchets au GUMP, et non plus au bureau des officiers du port**.

Dans sa rédaction actuelle, le droit national ne prévoit pas de sanction à l'encontre des autorités portuaires qui n'organisent pas les escales à travers le GUMP. De fait, certaines autorités portuaires ne valident pas les demandes d'escale d'une manière uniforme et sécurisée. L'Agence européenne pour la sécurité maritime établit annuellement des statistiques sur le volume d'anomalies constatées et près d'un millier d'escales par an sont non finalisées.

De même, le droit national ne contient pas de dispositions susceptibles de sanctionner un manquement aux obligations de transmission des formalités déclaratives. La capitainerie des ports se contente d'interdire l'accès aux navires n'ayant pas respecté lesdites obligations. Toutefois, ce contrôle ne porte que sur la transmission des formalités et non sur leurs qualités intrinsèques. Cela peut conduire à un détournement de la procédure via la transmission de formalités vides ou incomplètes.

Les dispositions de l'article 61 visent à combler ces lacunes. Elles permettent de sanctionner la méconnaissance de l'obligation par les autorités portuaires de valider les escales, et l'obligation pour les déclarants de transmettre **l'intégralité** des informations attendues. Dans ce dernier cas, les dispositions prévoient également de sanctionner la transmission d'informations **erronées**, y compris par négligence ou par imprudence.

Le guichet unique portuaire s'applique actuellement sur l'ensemble du territoire français, à l'exception des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Ainsi, l'ensemble des départements et régions d'outre-mer sont soumis à la sous-section du code des transports, dédiées aux formalités déclaratives. Toutefois, le code des transports n'exclut, de façon expresse, que l'applicabilité de ces dispositions pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ainsi, les dispositions relatives aux formalités déclaratives s'appliquent aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, car elles ne figurent pas dans la liste des exclusions prévues par les dispositions relatives à l'outre-mer du code des transports les concernant (L. 57331-1 et L. 5743-1 du code des transports).

Toutefois, en raison du principe de spécialité législative et en vertu des articles LO6214-3 et LO6314-3 du code général des collectivités territoriales, il revient aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin de fixer les règles applicables pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes. **Les dispositions proposées relevant de l'exploitation des ports, le Gouvernement souhaite les exclure également de l'application du dispositif.**

Les dispositions de l'article 62 envisagent donc de mettre à jour le code des transports relatif aux collectivités de **Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin** en les excluant de manière expresse de l'application des articles modifiés et créés par les articles 59 à 61 du projet de loi.

TITRE VIII : DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SANTÉ, DE SÉCURITÉ AU TRAVAIL ET DE PRODUITS TECHNIQUES

I. ARTICLE 63 : ADAPTATION DU CADRE EUROPÉEN APPLICABLE À LA CONCEPTION ET À LA MISE SUR LE MARCHÉ DES ÉQUIPEMENTS DE TRAVAIL ET DES ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE

Cet article procède à **une harmonisation des références** de droit interne aux mesures européennes relatives à la conception et à la mise sur le marché de **machines et d'équipements de protection individuelle (EPI)**. Il prévoit en outre **une disposition non nécessaire**, selon le Conseil d'État, **en ce qui concerne la surveillance des marchés d'équipements de travail**. Cette mesure est soi-disant fondée sur un règlement de 2019, lequel avait déjà donné lieu à une adaptation du droit interne en 2021. Il ne s'agit pas d'une surtransposition à proprement parler, puisque le texte de référence n'est pas une directive, mais **d'une potentielle « sur-adaptation »**, le Gouvernement allant au-delà de ce qui est prévu par le règlement européen. Cette mesure ajoute ainsi un pouvoir de contrôle pour les autorités de surveillance des marchés, qui représente une charge nouvelle pour les opérateurs économiques.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. La prise en compte de cinq règlements européens

Seuls **deux des cinq règlements considérés dans l'article datent de moins de trois ans** et n'avaient pas fait l'objet d'adaptation en droit interne. Il s'agit des :

- **règlement (UE) 2023/1230** du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2023 **sur les machines**, abrogeant la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 73/361/CEE du Conseil ;
- **règlement (UE) 2024/1689** du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des **règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle** et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828.

Les **trois autres datent respectivement de 2013, de 2016 et de 2019** et avaient tous été repris dans les parties législatives du code de l'environnement ou du code du travail. Il s'agit des :

- règlement (UE) 167/2013 du Parlement européen et du Conseil du 5 février 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers ;
- règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 sur les équipements de protection individuelle relatif aux équipements de protection individuelle (EPI) ;
- règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/ CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011.

Cet article apporte ainsi des corrections et des aménagements à des adaptations déjà effectuées principalement par des mesures d'initiative gouvernementale¹.

2. Le règlement de 2019 sur la surveillance des marchés et la conformité des produits

Le règlement (UE) 2019/1020 est le principal texte à l'origine des adaptations prévues à l'article 63. Il fait suite à une communication de la Commission européenne du 28 octobre 2015 intitulée « *Améliorer le marché unique : de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises* ». Ce texte faisait ainsi partie du paquet « Produits », visant à renforcer tant **la conformité des produits soumis à la législation d'harmonisation** de l'Union européenne que **l'application effective de cette législation par tout opérateur économique** (fabricant, importateur, distributeur ou mandataire). Ces opérateurs ne peuvent mettre à disposition sur le marché européen leurs produits que s'ils sont établis dans l'Union et qu'ils communiquent un certain nombre d'**informations sur la conformité, sous le contrôle des autorités de surveillance du marché**. Une fois leurs produits mis sur le marché, les opérateurs doivent également se conformer aux vérifications et aux ajustements requis par les autorités de surveillance, notamment en cas de risque grave, allant jusqu'au retrait du produit.

¹ Pour le règlement n° 167/2013, il s'agissait de l'ordonnance n° 2020-701 du 10 juin 2020 relative à la surveillance du marché des véhicules à moteur.

Pour le règlement (UE) 2016/425 et règlement (UE) 2019/1020, il s'agissait de l'article de 10 de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, réécrit par deux amendements gouvernementaux n° 171 et n° 172.

L'article 14 de ce règlement liste ainsi **un certain nombre de pouvoirs de surveillance, d'enquête sur pièces et sur place, d'exécution et de sanction que les États membres doivent au moins confier aux autorités de surveillance du marché**. Lorsqu'elles identifient des **risques** présentés par les produits, elles prennent **sans délai des mesures appropriées** d'information des utilisateurs finaux, qui peuvent alors réduire la mise à disposition des produits, voire les retirer du marché ou les détruire.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

1. Un risque de « sur-adaptation » au règlement (UE) 2019/1020

Ainsi que le relève **le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, le I. C. de l'article 63** soulève une difficulté, en ce qu'il introduit une disposition non prévue par un texte européen à l'article L. 4314-1 du code du travail.

Il vise à accorder **un pouvoir de contrôle supplémentaire aux autorités de surveillance** du marché relatif aux équipements de travail. L'article 14 du règlement (UE) 2019/1020 **accorde en effet une certaine latitude aux États membres** en la matière, en indiquant qu'ils « *confèrent à leurs autorités de surveillance du marché les pouvoirs de surveillance du marché, d'enquête et d'exécution nécessaires à l'application du présent règlement et à l'application de la législation d'harmonisation de l'Union* ». Le 4. du même article comprend **une liste des pouvoirs de contrôle qui doivent être a minima conférés** à ces autorités de surveillance, et sous-entend donc que cette liste peut être complétée en droit interne.

Modifié en 2021 pour tenir compte du règlement de 2019 précité, l'article L. 4314-1 du code du travail prévoit que les « *autorités de surveillance s'assurent du respect par les opérateurs économiques [...] de leurs obligations respectives, mettent en œuvre les pouvoirs et mesures appropriés et proportionnés définis aux articles 14 et 16.* », et ne précise aucun pouvoir autre que ceux visés par le règlement de 2019.

Le I. C. de l'article 63 introduit ainsi **un nouveau pouvoir, permettant aux autorités de surveillance de marché de demander à l'opérateur économique ou à son mandataire de faire vérifier**, la conformité d'un équipement de travail ou de protection individuelle, par un organisme accrédité le respect des obligations de sécurité. Le Gouvernement justifie l'introduction de cette mesure à la suite d'un **besoin exprimé par les autorités de surveillance**, pour assurer la conformité d'un produit après sa mise sur le marché mais avant sans sa mise en service (lors de foires et expositions par exemple ou lorsqu'il se trouve dans les locaux des distributeurs). Cette demande de vérification n'interviendrait que dans le cas où le fabricant se trouverait dans l'incapacité de justifier la conformité de son produit par son analyse de risque.

2. Un nouveau pouvoir de contrôle qui devra respecter le cadre prévu le règlement de 2019

a) Une conformité avec le principe de proportionnalité qui doit être garantie

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi précise que ce pouvoir est introduit **sur le fondement du d) du 4. de l'article 14 du règlement de 2019**. Cependant, cet alinéa d) décrit précisément un pouvoir de contrôle qui a peu à voir avec le pouvoir supplémentaire proposé en cet article 63 : il permet seulement aux autorités de surveillance « *de procéder à des inspections inopinées sur place et à des contrôles physiques des produits* ». Du reste, aucun autre pouvoir prévu au 4. de l'article 14 ne laisse envisager la mesure prévue par le I. C. de l'article 63.

Le **guide bleu de la Commission européenne relatif à la mise en œuvre de la réglementation de l'UE sur les produits**¹ confirme certes que « *les États membres peuvent conférer des pouvoirs supplémentaires en plus de ceux prévus par ledit règlement* ». Il ajoute cependant que « *les autorités de surveillance du marché doivent exercer leurs pouvoirs avec proportionnalité* ». Le 2. de l'article 14 du règlement de 2019 précise en effet que le respect du principe de proportionnalité implique que l'exercice des pouvoirs de contrôle « *se rapporte à l'objet et à l'objectif des mesures, à la nature de la non-conformité et au dommage global, potentiel ou avéré, découlant d'un cas de non-conformités* ».

¹<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/91a50d92-f745-11ec-b94a-01aa75ed71a1/language-fr>

Le gouvernement considère que ce principe sera respecté en raison du caractère ciblé de la mesure, qui ne concernerait qu'une dizaine de cas par an. De plus, la demande de vérification doit être motivée et n'est possible qu'en cas « *de doute sérieux sur la conformité d'un élément d'un équipement de travail ou d'un moyen de protection susceptible d'entraîner un risque grave ou mortel* ». Le coût de la vérification serait imputable aux opérateurs économiques seulement en cas de non-conformité. Il est en outre précisé que ces demandes de vérification seront soumises au contrôle du juge administratif.

Il n'en demeure pas moins que cette mesure demeure **une charge nouvelle non prévue par le droit européen, susceptible de s'imposer aux acteurs économiques**. Ce faisant, elle va à l'encontre de l'effort engagé contre les surtranspositions, et dans le cas présent, les suradaptations. Dès lors, il conviendra de s'assurer que les autorités françaises appliquent cette mesure dans un respect strict du principe proportionnalité.

b) Une forme de sous-traitance à un organisme privé qu'il convient d'encadrer

Le dispositif proposé permet aux autorités de surveillance de solliciter indirectement l'intervention d'« organismes accrédités » aux fins de vérification de la conformité des équipements. Ces organismes accrédités étant des personnes privées, il convient de s'assurer de la compatibilité de ce dispositif avec le 3. de l'article 14 du règlement de 2019, lequel prévoit que les autorités de surveillance exercent leur pouvoir de contrôle selon trois modalités :

- soit **directement** [a) du 3. de l'article 14] ;
- par le « recours à **d'autres autorités publiques** » [b) du 3. de l'article 14] ;
- soit par **voie juridictionnelle** [c) du 3. de l'article 14].

Le règlement européen de 2019 n'admet donc pas l'intervention d'organismes privés dans l'exercice des pouvoirs de contrôle des autorités de surveillance. Le gouvernement estime néanmoins que **ce dispositif respecte bien le règlement en ce qu'il ne confie aucun pouvoir de contrôle aux organismes accrédités**, et qu'il s'inscrit bien dans le cadre des compétences directement exercées par les autorités de surveillance, s'agissant d'une demande de vérification qu'elles adressent aux opérateurs économiques.

Le guide bleu de la Commission prévoit en outre que **les autorités de surveillance « peuvent également sous-traiter certaines tâches techniques (telles que des essais ou des inspections) à un autre organisme, pour autant qu'elles conservent la responsabilité de leurs décisions. Si des tâches techniques sont sous-traitées à un organisme qui exerce des activités d'évaluation de la conformité pour des opérateurs économiques, il ne doit pas y avoir de conflit d'intérêts entre ces activités d'évaluation de la conformité et l'évaluation de la conformité réalisée pour l'autorité de surveillance du marché. Lorsqu'elle sous-traite des tâches, l'autorité de surveillance du marché doit veiller avec le plus grand soin à ce que l'avis qui lui est communiqué soit d'une impartialité irréprochable. Toute décision motivée par un tel avis relève de la responsabilité de l'autorité de surveillance du marché. »**

Il conviendra de veiller à ce que ces lignes directives relatives à la sous-traitance soient bien suivies dans le cadre de ce nouveau pouvoir de contrôle. L'organisme accrédité étant même choisi par l'opérateur économique et non par l'autorité de surveillance, l'impartialité de ses avis devra tout particulièrement être garantie.

Au regard de ce **risque de suradaptation, la commission des affaires européennes invite la commission des affaires sociales à examiner attentivement la nécessité de cette mesure prévue au I. C de l'article 63 de ce projet de loi.**

3. Une disposition à caractère réglementaire ?

Un doute subsiste également sur le caractère législatif de cette mesure. Le I. C. de l'article 63 renvoie la possibilité de demander au fabricant de solliciter des « organismes accrédités » pour réaliser les vérifications de conformité. Or ces « **organismes accrédités** » **n'ont pas de base législative** et sont définis dans la partie réglementaire du code du travail.¹

À cet égard, la rédaction du I. C. ressemble fort au **II. de l'article R. 4314-10 du code du travail**, qui accorde déjà aux autorités de surveillance la faculté de demander aux fabricants de **faire vérifier la conformité des équipements par de tels organismes**, à la suite de modifications correctrices exigées par l'autorité de surveillance.

Cette norme a elle-même été introduite par un décret pour l'application de l'article L. 4311-6 du code du travail, lequel renvoie aux pouvoirs des autorités de surveillance édictés par le règlement de 2019.²

Dès lors, si cette mesure s'avérait nécessaire, il appartiendrait à la commission permanente compétente de déterminer l'intérêt de l'introduire par voie législative ou par voie réglementaire.

¹ Chapitre IV du titre II du livre VII de la quatrième partie du code du travail (articles R. 4724-1 et suivants).

² Décret n° 2022-624 du 22 avril 2022 - art. 3.

II. ARTICLE 64 : MISE EN CONFORMITÉ DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA PROFESSION DE RESPONSABLE D'ÉTABLISSEMENT ACCUEILLANT DES ANIMAUX AVEC LA DIRECTIVE DE 2005 SUR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

L'article 64 apporte une suite à une **mise en demeure** de la Commission européenne, adressée en décembre 2024 à la France, relative à des **dispositions contraires à la directive de 2005** sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Le maintien de vérifications préalables des compétences pour une dizaine de professions est ainsi contesté par la Commission. L'article propose une solution satisfaisante **en maintenant cette vérification pour la profession de responsable d'établissements hébergeant des animaux** lorsque ces derniers sont considérés comme **dangereux**, et ainsi de conserver l'objectif de prévention des risques pour la santé et la sécurité, lequel avait justifié cet écart à la directive de 2005. Cela étant, il ne traite pas la **question des autres professions pour lesquelles la vérification préalable des compétences demeure contestée** par la Commission.

Il s'agit néanmoins de la **seule mesure du projet de loi** prise en réaction à une mise en demeure de la Commission européenne.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles a été transposée en droit français en 2007. Elle n'a connu qu'une seule révision significative, en 2013¹ ainsi qu'une révision marginale qui a tout de même nécessité une transposition à travers l'article 38 la loi DDADUE de 2025².

¹ Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »). Voir notamment [la résolution européenne](#) afférente du Sénat adoptée le 31 août 2012.

² Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 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.

Pour rappel, cette directive organise la libre circulation des prestataires de services à la fois dans le cadre d'une mobilité temporaire et d'une mobilité permanente, à titre de salarié ou non, selon trois systèmes :

- **la reconnaissance automatique pour les professions dont les conditions minimales de formation ont été harmonisées** : architecte, dentiste, infirmière, sage-femme, médecin, pharmacien et vétérinaire. L'autorité du pays d'accueil examine la demande d'un professionnel européen dans un délai de 3 mois et doit reconnaître tous les titres de formation qui figurent à l'annexe V de la directive ;

- **la reconnaissance automatique sur la base de l'expérience professionnelle** acquise pour certaines professions dans le domaine de **l'artisanat, du commerce et de l'industrie**. La durée d'expérience exigée varie entre trois et six ans selon une variété de facteurs ;

- **le régime général** de reconnaissance des titres de formation, pour toutes les autres professions réglementées ou pour les professionnels qui n'entrent pas dans les critères de la reconnaissance automatique.

À cet effet, la directive a introduit un principe de non vérification des qualifications professionnelles. Les États membres peuvent néanmoins y déroger pour les professions ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publique.

2. Une procédure d'infraction lancée par la Commission européenne qui met la France en demeure de modifier sa législation

Dans une lettre de **mise en demeure du 16 décembre 2024** adressée à la France, la Commission européenne a contesté le recours à cette dérogation pour plusieurs professions, considérant qu'« *il n'y a pas d'implications en matière de santé ou sécurité publique, et que, de toute façon, il n'y a donc pas de risque appréciable pouvant causer de graves dommages aux destinataires de services* ». Cette critique s'adresse notamment au dispositif encadrant l'exercice de la profession de responsables des établissements d'élevage d'animaux et d'espèces non domestiques. Selon la Commission, les professionnels concernés « *ne travaillent pas en contact direct avec des personnes* » et « *leurs activités sont de type gestion/vérification/test/protection des animaux sans incidence directe sur la santé ou la sécurité des destinataires de services* ».

Dès lors, la Commission européenne a mis en demeure les autorités françaises de se conformer aux exigences de la directive de 2005, et par conséquent, de modifier la disposition législative correspondante.

Il faut en outre noter que cette mise en demeure envoyée en décembre 2024 intervient **quelques mois après la publication d'un rapport de la Cour des comptes européenne de juin 2024**, appelant la Commission européenne à un contrôle plus ferme des écarts à la directive de 2005 dans les États membres¹.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE

1. Un contrôle strict de la Commission européenne qui aurait pu être anticipé

Lors de l'examen du projet de loi transposant la directive de 2005, le rapporteur du Sénat, Philippe Marini, indiquait que la Commission européenne avait « d'ores et déjà fait savoir qu'elle ferait une *interprétation stricte* de la condition posée par la directive à savoir l'empêchement « *de dommages graves pour la santé ou la sécurité du bénéficiaire du service* » ». Il préconisait en outre de supprimer l'habilitation à légiférer par **ordonnance pour effectuer cette transposition**, la considérant comme trop imprécise.²

L'ordonnance de 2008³ qui a finalement transposé cette directive a mis en place une vérification préalable des qualifications des **responsables des établissements d'élevage d'animaux et d'espèces non domestiques**, de vente, de location, de transit, ainsi que ceux des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère. S'ils sont originaires d'un autre État membre, ils doivent fournir une déclaration susceptible d'être vérifiée préalablement à l'exercice de leur travail en France, ainsi qu'en dispose le II. de l'article L. 413-2 du code de l'environnement.

Or, en introduisant une vérification préalable **systématique** pour l'exercice de la profession de responsables d'établissements d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques au II. de l'article L. 413-2 du code de l'environnement, **cette ordonnance est contrevenue aux principes de la liberté de circulation des travailleurs** fixés par la directive de 2005. Ceci révèle une nouvelle fois que **le recours aux ordonnances et leur délai rapide d'élaboration ne sont pas toujours adaptés pour l'introduction de normes d'origine européenne en droit interne**.

¹ *Rapport spécial 10/2024 : Reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne – Un mécanisme essentiel, mais utilisé de manière sporadique et incohérente*, juin 2024.

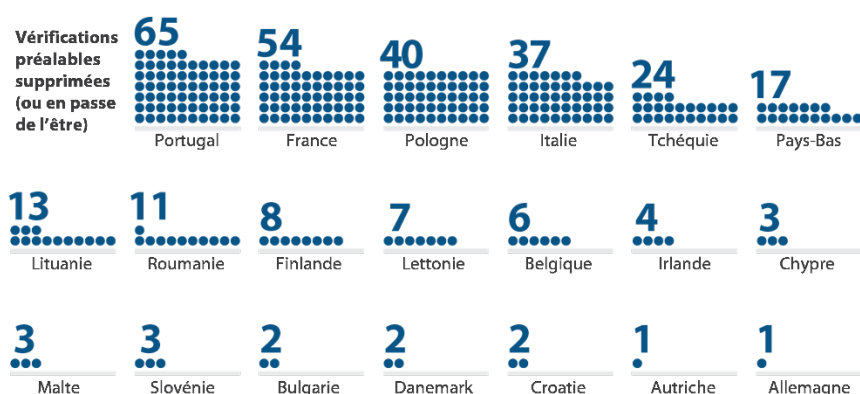
² Rapport n° 11 (2007-2008) de M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances, déposé le 3 octobre 2007.

³ Ordonnance n° 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/ CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le contrôle de la Commission européenne aurait pu être anticipé dans la mesure où il s'annonçait de plus en plus strict ces dernières années. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes européenne dans son rapport de 2024 sur l'application de la directive, la Commission a mis en place dès 2020 un groupe de travail (« task force ») sur le respect de l'application des règles du marché unique, chargé de supprimer les obstacles au marché unique. Ce dernier visait notamment les mesures de vérifications préalables encore présentes dans les États membres, les considérant comme des « entraves majeures à la mobilité des travailleurs ».

Le rapport de ce groupe de travail pour 2022-2023¹ indiquait que plus de 800 professions avaient été concernées par une mesure de vérification préalable. Il mettait également en avant une vague de suppressions de ces vérifications en cours ou à venir, la France étant l'un des principaux États à s'engager en ce sens.

Nombre de vérifications préalables supprimées (ou en passe de l'être) sur une base volontaire, par État membre



Source : Cour des comptes européenne, 2024

Compte tenu de ce contrôle accru de la Commission et des efforts entrepris par la France pour s'y conformer, la vérification préalable systématique prévue au II. de l'article L. 413-2 du code de l'environnement aurait mérité un réexamen a minima.

¹ https://ec.europa.eu/internal_market/smet/_docs/2023/smet-report-2023_en.pdf

2. Une marge de manœuvre exploitée jusqu'au bout par le Gouvernement afin de préserver la santé et la sécurité dans les établissements accueillant des animaux dangereux

L'article 64 apporte donc une réponse aux demandes de la Commission, **sans aller jusqu'à une suppression totale de la demande de vérification préalable** pour les responsables des établissements d'élevage d'animaux et d'espèces non domestiques. Le Gouvernement a en effet exploité la marge de manœuvre restante pour conserver la vérification préalable des compétences du professionnel lorsqu'il exerce dans un établissement **hébergeant des animaux considérés comme dangereux**.

En effet, contrairement à ce qu'énonce la Commission européenne dans sa mise en demeure, l'exercice de la profession de responsable d'établissements d'élevage d'animaux d'espèces non domestiques implique d'assurer à la fois **la santé des animaux, la sécurité de son personnel ainsi que celle du public**. Il s'agit notamment de responsables d'animaleries, de laboratoires de recherche, d'élevages ouverts au public, de parcs zoologiques ou de cirques, dans lesquels peuvent se trouver des animaux dangereux, avec des risques d'évasion ou de contact avec le public. L'étude d'impact mentionne ainsi qu'une trentaine d'incidents et d'accidents dans ces établissements ont eu lieu depuis les années 2000.

Cette solution de maintenir une vérification préalable concernant les établissements hébergeant des animaux dangereux et les établissements de présentation au public semble satisfaisante. Elle permet en effet de respecter à la fois la directive de 2005 tout en maintenant un cadre exigeant pour assurer la santé et la sécurité publique dans des lieux exposés à des risques avérés.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

1. D'autres professions réglementées concernées par la mise en demeure de la Commission européenne contre la France

La **lettre de mise en demeure de la** Commission européenne conteste également la présence d'une vérification préalable des qualifications pour plusieurs autres professions, dont plusieurs ont une base légale. Elle considère en effet que l'exercice de plusieurs professions ne sont pas de nature à présenter « *une menace réelle et suffisamment grave pour la santé publique* » et/ou que le risque pesant sur la santé ou la sécurité publique ne dépend pas des qualifications professionnelles, deux critères suivis par la jurisprudence de la CJUE. Il s'agit des professions suivantes :

- contrôleur technique de la construction
- diagnostiqueur immobilier intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique
- architecte
- animateur de stages de sensibilisation à la sécurité routière
- expert automobile
- formateur à la conduite des bateaux de plaisance à moteur en mer et en eaux intérieures
- enseignant de la conduite et de la sécurité routière
- télépilote

Le projet de loi ne prévoyant pas modification aux sujets de ces professions, il est possible que la Commission européenne adresse prochainement **un avis motivé** à la France.

2. Une application toujours plus rigoureuse de la directive à venir, dans la lignée des recommandations de la Cour des comptes européennes

Le contrôle de la Commission devrait se durcir encore un peu plus ces prochaines années, dans la lignée des conclusions du rapport de la Cour des comptes européenne. Elle a en effet mis en exergue **un écart important d'un État membre à l'autre** au regard du nombre de professions concernées par ces vérifications. **Elles sont ainsi bien plus nombreuses en France qu'en Allemagne.** À cet égard, dans ses réponses à la Cour, la Commission rappelle qu'elle « *reste fermement résolue à contrôler l'efficacité du système de reconnaissance des qualifications professionnelles dans son ensemble et à prendre des mesures correctives rapides et efficaces dès lors que des faiblesses sont décelées et documentées.* [...] »¹

Sans appeler à une révision profonde de la directive, le rapport de la Cour des comptes européenne de 2024 adresse quatre recommandations à la Commission, dont une concerne la question des vérifications préalables au regard du respect de la santé et de la sécurité publique :

D'ici à fin 2025, « *la Commission devrait :*

- apporter des éclaircissements (par exemple en proposant des modifications de la législation ou en formulant des recommandations), en l'occurrence :
- reconnaître l'importance d'une analyse, par ses soins et/ou par une entité indépendante, des examens de proportionnalité effectués par les États membres,
- préciser ce qu'il faut entendre par « implications en matière de santé ou de sécurité publiques », afin d'éviter des interprétations restrictives de la part des autorités compétentes, qui limiteraient l'efficacité de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- assurer un suivi de l'efficacité du système dans son ensemble et adopter des mesures correctives efficaces en cas de faiblesses. »

La Commission a répondu à la Cour que « *la notion d'implications en matière de santé et de sécurité publiques est soumise à l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission fournira aux États membres des orientations sur cette question par l'intermédiaire du groupe des coordonnateurs [pour la reconnaissance des qualifications professionnelles] afin d'en garantir une interprétation uniforme.* »

¹ [Réponses de la Commission européenne](#) au rapport spécial de la Cour des comptes européenne, juin 2024.

Il conviendra de suivre la publication desdites orientations de la Commission et de veiller à la sécurité juridique tant du dispositif proposé à l'article 64 que le régime applicable à d'autres professions réglementées.

Du reste, le **gouvernement français affirme déjà se fonder sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne de 2024**, laquelle considère que la vérification préalable est admissible lorsque la profession réglementée concernée a « *des implications en matière de santé et de sécurité publiques* » et lorsqu'elle a pour objectif « *d'éviter des dommages graves pour la santé ou la sécurité du bénéficiaire du service, du fait du manque de qualification professionnelle du prestataire* ». ¹

3. Une évolution possible du droit européen dans un sens plus libéral

Réalisé à la suite d'une demande du Conseil européen, le **rapport d'Enrico Letta**, président de l'Institut Jacques Delors, « **Bien plus qu'un marché** » de 2024² propose **d'étendre le régime de reconnaissance automatique** et de **revoir la nécessité d'une réglementation des professions** afin d'encourager la mobilité professionnelle et de faire face aux pénuries de main-d'œuvre. Il appelle également l'UE à encourager la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles dans le secteur pharmaceutique dans une perspective de renforcement de l'accès aux soins en Europe.

Au printemps 2025, la Commission européenne a présenté **une stratégie pour le marché unique**, en faveur d'« *un marché intérieur européen plus simple, plus homogène et plus solide* »³. Elle reprend notamment les recommandations du rapport d'Enrico Letta.

Cette stratégie prévoit **l'élimination des « dix obstacles majeurs »** signalés comme les plus nocifs par les entreprises, dont celui de **la reconnaissance limitée des qualifications professionnelles**. Parmi les actions prévues figure l'introduction de **règles communes pour les qualifications des ressortissants de pays tiers** d'ici à fin 2026. Pour autant, cette stratégie n'évoque pas explicitement la révision de la directive de 2005.

¹ CJUE, 29 juillet 2024, République slovaque, [C-773/22](#), points 69 à 72

² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

³ https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/single-market-our-european-home-market-uncertain-world_en?prefLang=fr

III. ARTICLE 65 : OUVERTURE DE LA POSSIBILITÉ D'OBTENIR UN CERTIFICAT D'APTITUDE AUPRÈS D'UN MÉDECIN HABILITÉ AUTRE QUE CELUI DU SERVICE DE SANTÉ DES GENS DE MER

L'article 65 remanie la transposition de la directive de 1999, sans qu'il s'agisse d'un impératif lié à l'évolution récente du droit européen. L'objectif est d'étendre la prise en charge des visites médicales des gens de mer par des médecins habilités autres que ceux du service de santé des gens de mer, aux frais de l'employeur. Le Gouvernement le justifie au regard de la tension du marché du travail des gens de mer, en particulier dans le secteur du yachting et des ferries. Il s'agit en effet d'assurer une disponibilité plus grande des marins, lesquels se heurtent à la difficulté d'avoir des rendez-vous auprès du service de santé des gens de mer, financé par l'État. La commission saisie au fond pourra apprécier l'opportunité d'une telle transposition. En effet, cette mesure fait, d'une part, peser une charge nouvelle pour les armateurs français (pour les marins embarqués sur navires battant pavillon français) comme étrangers (pour les marins français embarqués sur les navires battant pavillon autre que français). D'autre part, elle fait l'économie d'une réflexion sur la baisse des moyens du service de santé des gens de mer, potentiellement à l'origine de la diminution de l'offre de rendez-vous médicaux pour les marins.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. La directive 1999/63/CE concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer

La directive 1999/63/CE du Conseil du 21 juin 1999 reprend en son annexe **l'accord signé le 30 septembre 1998 par l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST)**. Cet accord porte sur le temps de travail des gens de mer et contenait une demande conjointe invitant la Commission à mettre en œuvre cet accord par une décision du Conseil, qui a pris la forme de la présente directive.

L'accord a été modifié en 2008 à la suite de l'adoption de la **convention du travail maritime par l'Organisation internationale du travail (OIT)** en 2006, ratifiée par 111 États ¹. Cette modification a amené le Conseil à réviser la directive en 2009.²

¹ Les États-Unis ne sont notamment pas partie à cette convention (voir la liste des États parties : https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312331)

² Directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE.

La clause 13 de l'accord annexé prévoit la gratuité de l'examen médical réalisé par les gens de mer en vue d'obtenir un certificat d'aptitude, lequel est valide pendant deux ans, sauf pour les mineurs qui doivent le renouveler tous les ans. Cette disposition concernant le délai de validité du certificat retranscrit fidèlement les termes de la « Norme A1.2 - Certificat médical » de la convention du travail maritime de l'OIT.

2. Une transposition progressive en droit interne

Sur le plan législatif, cette directive a été transposée en droit interne en plusieurs temps :

- l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010, qui a codifié les dispositions éparses du droit social maritime dans le code des transports, et a créé un **article L. 5521-1 qui reprend l'obligation de contrôle de l'aptitude médicale, effectué par le service de santé des gens de mer (SSGM) ;**

- l'article 23 de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 « DDADUE » dans le domaine du développement durable, qui a modifié **ce même article L. 5521-1** pour inscrire explicitement la gratuité de la visite médicale pour le marin. En pratique, la gratuité existait bien, le coût s'imputant sur les dépenses de l'État finançant le SSGM à travers le programme budgétaire 205 « Affaires maritimes ».

D'autre part, l'ordonnance n° 2016-1686 du 8 décembre 2016 relative à l'aptitude médicale à la navigation des gens de mer et à la lutte contre l'alcoolisme en mer a créé deux articles L. 5521-1-1 et L. 5521-1-2 relatifs respectivement aux conditions de reconnaissance des certificats délivrés par des médecins agréés étrangers et à la possibilité pour les marins français résidants hors de France et embarqués sur un navire battant pavillon autre que français à bénéficier de la délivrance d'un certificat d'aptitude médicale par le SSGM.

Cette dernière disposition semble un peu redondante dans la mesure où l'article L. 5521-1 pose une condition générale d'accès au SSGM sans condition de nationalité du marin ou du pavillon du navire sur lequel il est embarqué. Elle impose toutefois aux marins français une visite au SSGM tous les six ans.

Sur le plan réglementaire, les dispositions de la directive sont reprises par le décret n° 2025-349 du 14 avril 2025 codifiant les dispositions relatives au suivi et à l'aptitude médicale à la navigation des gens de mer. Il faut relever que l'article R. 5521-8 du code des transports, créé par ce décret, a surtransposé la directive dans un sens plus restrictif en ce qui concerne la durée de validité du certificat médical d'aptitude, exigeant un renouvellement annuel pour les mineurs **mais aussi pour les marins de plus de 55 ans.**

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE ET RISQUE DE SURTRANSPOSITION

1. Une nouvelle transposition visant essentiellement à fluidifier l'employabilité des marins pendant les hautes saisons

L'article 65 tend à modifier une transposition déjà réalisée il y a plusieurs années, **pour des objectifs davantage fondés sur des préoccupations nationales que de récentes orientations fixées par les autorités européennes.** Il aurait ainsi gagné à figurer dans un autre véhicule législatif plus approprié tel que le projet de loi-cadre sur les transports annoncé par le ministre Philippe Tabarot en juillet 2025.

L'exposé des motifs invoque la nécessité d'améliorer *« l'employabilité des gens de mer et fluidifier l'accès aux visites médicales [...] dans les zones sous tension et dans le domaine de la plaisance professionnelle où les contrats ont une forte saisonnalité. »* L'étude d'impact ajoute que ce secteur est par ailleurs sujet à *« une concurrence des pays méditerranéens limitrophes du littoral français »*.

De fait, l'article élargit l'offre de rendez-vous médicaux pour les marins en leur permettant d'obtenir un certificat délivré par un médecin habilité autre que ceux du SSGM. Le principe de gratuité de la visite pour le marin demeure garanti et les frais seraient donc à la charge de son employeur.

Cette solution existe déjà dans la majorité des États membres, dont l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Le dispositif proposé ne consiste donc pas en une « surtransposition » du texte européen d'origine, mais procède plutôt à une « extension » de la transposition préalablement effectuée.

2. Une mesure qui fait peser une charge nouvelle sur les armateurs

La nécessité de cette mesure est principalement justifiée par **la moindre disponibilité des médecins du SSGM**, lequel se retrouve saturé et dans l'incapacité de délivrer les certificats à temps aux gens de mer. Pour contourner cette difficulté, **le gouvernement propose de faire peser une charge nouvelle sur le secteur privé** par le recours à des médecins habilités à la charge par l'employeur.

L'étude d'impact tend à **minimiser le coût relatif de cette charge** pour les armateurs français, dans la mesure où elle permet d'optimiser la gestion des ressources humaines et ainsi de développer leur activité économique, y compris en forte saison. Elle présente en outre la solution proposée comme la seule possible. À cet égard, **la commission des affaires européennes regrette qu'aucune autre option n'ait été envisagée**. En effet, la transposition actuelle du principe de gratuité des visites médicales paraissait satisfaisante en ce qu'elle rendait ces visites à la fois gratuites pour le marin mais aussi pour son employeur. L'article 65 prévoyant **une charge administrative et financière supplémentaire pour le secteur économique maritime français**, il va à rebours des travaux précédents en matière de lutte contre les surtranspositions qui affectent la compétitivité des entreprises ¹.

3. ... et qui fait l'impasse sur la diminution des moyens du service de santé des gens de mer

Si l'objectif était de garantir une offre de rendez-vous médicaux satisfaisante, **l'option de renforcer les moyens du SSGM aurait pu être envisagée**, alors que ce service a connu une forte réduction de ses effectifs et de ses points de consultations ces quinze dernières années. **En 2012, la Cour des comptes** notait déjà que *« l'obligation de visite annuelle, à laquelle sont soumis officiers et marins, ne peut plus être pleinement respectée. Faute de moyens suffisants du service de santé des gens de mer lui permettant d'effectuer toutes les vacations nécessaires, cette obligation est souvent suspendue. »*²

Cette tendance s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, puisque l'étude d'impact du présent projet de loi recense **36 lieux de consultations dans l'hexagone et dans les outremer**³, **contre 48 en 2018**.⁴ Cette baisse structurelle des effectifs du SSGM n'est pas retracée dans l'étude d'impact, alors qu'elle semble bien être un facteur explicatif de la difficulté pour les gens de mer d'obtenir leur certificat d'aptitude à temps.

Dès lors, la solution d'augmenter les effectifs du SSGM aurait pu être considérée, en faisant notamment appel à davantage **de médecins vacataires intégrés au service**.

¹ Voir notamment le rapport d'information n° 614 (2017-2018) fait au nom de la commission des affaires européennes et de la Délégation aux entreprises, sur la surtransposition du droit européen en droit français : un frein pour la compétitivité des entreprises et le rapport n° 96 (2018-2019) sur le projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français.

² Rapport public thématique de la Cour des comptes « La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté », 2012.

³ Le rapport annuel du 18 mars 2025 de SSGM indique en outre que ce service se compose de 77 personnels dont 31 médecins et réalise plus de 40 000 consultations par an.

⁴ Projet annuel de performance du programme 205 « Affaires maritimes », annexé au projet de loi de finances pour 2018.

À noter que le projet annuel de performance pour 2026 évoque un nombre de 44 points de consultations, soit 8 de plus que celui mentionné dans l'étude d'impact.

Par ailleurs, dès 2014, l'ancienne sénatrice Maryvonne Blandin s'interrogeait sur la possibilité d'augmenter la durée de validité des certificats à deux ans pour tous les marins, afin de réduire la fréquence des visites médicales¹. Pour l'heure, cette obligation de visite annuelle ne concerne donc que les marins de moins de 18 ans – comme prescrit par la directive – et ceux de plus 55 ans – il s'agit là d'une surtransposition. Or il n'est pas certain que le passage à la biennialité des visites médicales pour cette catégorie de marins ait beaucoup d'effet quant à l'objectif poursuivi. Il s'agit en effet d'améliorer l'employabilité de marins saisonniers, un public dont la moyenne d'âge est bien inférieure à 55 ans.

L'examen du texte par les commissions permanentes compétentes permettra de **déterminer la pertinence de cette nouvelle transposition au regard des positions défendues par les acteurs concernés.**

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR

L'évolution du droit européen à ce sujet dépendra des prochaines négociations entre l'Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne (FST), **susceptibles de faire évoluer l'accord conclu en 1998. Ces négociations dépendent en outre de l'évolution de la convention du travail maritime.** À cet égard, les deux séries d'amendements de 2022 et de 2025 adoptés par l'OIT devraient conduire à des modifications de cet accord.²

¹ Question orale n° 0895S de Mme Maryvonne Blandin - 14^e législature
<https://www.senat.fr/questions/base/2014/qSEQ14100895S.html>

² <https://www.ilo.org/fr/resource/news/la-situation-des-gens-de-mer-devrait-sameliorer-suite-ladoption-par>

IV. ARTICLE 66 : ACQUISITION DE CONGÉS PAYÉS PAR LES GENS DE MER

L'article 66 prévoit un **aménagement particulier pour les gens de mer** en matière d'acquisition de **congés payés** au titre des périodes pendant lesquelles le contrat de travail est suspendu pour cause de maladie ou d'accident sans caractère professionnel. Ce droit a été instauré à la suite de la jurisprudence européenne **par une précédente loi DDADUE de 2024, mais sans prévoir de coordination pour le régime particulier des gens de mer**. Il s'agit donc d'une précision nécessaire au respect de la directive de 1999 précitée, qui aurait sans doute pu **se faire dès 2024 si la précédente loi DDADUE avait été mieux rédigée *ab initio***. Si cette mesure de 2024 avait permis de se conformer proactivement au droit européen, il faut relever que ce projet de loi ne tient pas compte d'une **mise en demeure de juin 2025 sur un sujet connexe, dans laquelle la Commission européenne demande à la France d'introduire dans sa législation le droit de reporter les jours de congé** lorsqu'un travailleur tombe malade après le début de son congé.

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

1. Un article résultant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la loi DDADUE de 2024

Introduit par le gouvernement en cours de navette, l'article 37 de la **loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 « DDADUE »** en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole a inscrit **le droit d'acquérir des congés payés pendant les arrêts de travail liés à une maladie ou un accident autres que professionnels** dans le code du travail.

Il s'agissait de **s'aligner avec la jurisprudence de la CJUE¹**, laquelle avait jusqu'à présent concerné d'autres États membres que la France. La Chambre sociale de la Cour de cassation française a néanmoins fait application de cette jurisprudence dans de récents arrêts².

Le code du travail prévoit désormais que les salariés en arrêt de travail pour un accident ou une maladie d'origine non professionnelle peuvent acquérir des congés payés, au rythme de deux jours ouvrables par mois, soit quatre semaines par an, tels que garanties par l'article 7 de la **directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail**.

¹ Voir notamment les arrêts CJUE, 24 janvier 2012, *Dominguez*, C-282/10 et CJUE, 6 novembre 2018, *Bauer et autres*, C-569/16 et C-570/16

² *Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 13 septembre 2023, 22-17.340*. *Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 13 septembre 2023, 22-17.340 pourvoi n° 22-17.638*

Pour rappel, cette directive fixe des prescriptions minimales en matière de :

- limites au temps de travail (pas plus de 48 heures par semaine, en moyenne, y compris les heures supplémentaires) ;
- temps de repos minimaux journaliers et hebdomadaires (au moins 11 heures consécutives de repos journalier et 35 heures de repos hebdomadaire sans interruption) ;
- protection supplémentaire pour les travailleurs de nuit
- congés payés annuels.

À noter que cette directive n'a jamais été révisée et que la France n'avait pas pris de mesure législative de transposition dans la foulée de son adoption¹.

2. La prise en compte de la directive de 1999 précitée et de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail

Une coordination devait néanmoins être faite entre le code du travail et le code des transports afin d'étendre ce nouveau droit pour les marins.

En outre, la **directive 2003/88/CE n'étant pas applicable aux gens de mer travaillant à bord des navires autres que de pêche**, comme le rappelle son article 1^{er}, des dispositions particulières doivent être prises sur le fondement de l'accord annexé à la directive de 1999 précitée. Sa clause 16 prévoit en effet que les congés payés annuels des marins « *sont calculés sur la base d'un minimum de 2,5 jours civils par mois d'emploi et au prorata pour les mois incomplets.* »

En revanche, pour les gens de mer à bord des navires de pêche, la directive de 2003 est applicable. L'article 66 étend donc également ce droit d'acquérir des congés selon les dispositions générales prévues par la directive de 2003.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE

Le droit d'acquérir des congés pendant les périodes d'arrêt de travail en cas de maladie ou d'accident non professionnel, introduit par la précédente loi « DDADUE », visait à anticiper d'éventuels griefs des juridictions européennes contre la France, au regard de la jurisprudence récente en la matière. Dans son avis, le Conseil d'État estime que le présent article effectue **une transposition stricte des directives de 1999 et de 2003** en étendant ce droit aux gens de mer.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000888204>

Il faut néanmoins rappeler que cette mesure vise à **corriger une absence de coordination** qui aurait pu avoir lieu *ab initio* lors de la discussion du précédent projet de loi « DDADUE » de 2024. La méthode employée pour son adoption peut expliquer cette omission, puisque **ce droit a été introduit par amendement gouvernemental** à la fin de la navette parlementaire et quelques jours avant la réunion d'une commission mixte paritaire conclusive. Certes le Gouvernement avait recueilli l'avis du Conseil d'État avant de déposer ledit amendement¹. Il n'en demeure pas moins qu'**une telle mesure de transposition méritait d'être inscrite dès le stade du projet de loi initial**, ce qui aurait permis au Parlement de bénéficier à la fois d'une étude d'impact et de plus de temps pour son examen, et peut-être d'éviter cette absence de coordination pour les gens de mer.

C. INITIATIVES RÉCENTES OU À VENIR DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le projet de loi ne tient pas compte **d'une mise en demeure de juin 2025** adressée par la Commission européenne contre la France, sur un sujet très proche visé par cet article, à savoir celui du **droit de reporter des jours de congés pour un salarié** tombant malade après le début de ses congés. La Commission a en effet demandé à la France de modifier sa législation – plus précisément les mêmes dispositions du code du travail modifiées par l'article 37 de la loi DDADUE de 2024², afin de s'aligner avec la jurisprudence la CJUE³.

Il semble donc que les **autorités françaises n'aient pas considéré comme nécessaire de modifier le droit en vigueur**, dans la mesure où il ne prévoit aucune interdiction en la matière et où les juridictions françaises s'étaient globalement toutes alignées sur cette jurisprudence européenne. Dans un arrêt rendu le 10 septembre 2025⁴, **la Cour de cassation a même opéré un revirement de jurisprudence** en reconnaissant l'application immédiate de ce droit pour les employés.

¹ Conseil d'État, avis du 13 mars 2024 portant sur la mise en conformité des dispositions du code du travail en matière d'acquisition de congés pendant les périodes d'arrêt maladie.

² Articles L. 3141-1 à L. 3141-33 du code du travail.

³ Il s'agit principalement de l'arrêt de la Cour du 21 juin 2012, C-78/2011, Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)/Federación de Asociaciones Sindicales (FASGA) e.a.

⁴ Arrêt de la Cour de cassation, chambre sociale - pourvoi n° 23-22.732.

En se référant à la jurisprudence de la CJUE¹, la Commission européenne estimait néanmoins dans sa lettre que *« l'existence de règles nationales ne peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques qu'à condition que ces règles garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et que, au cas où la disposition en cause de la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant desdites règles nationales soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et obligations »* et que *« l'absence d'interdiction d'un droit n'équivaut pas à la garantie de ce droit »*. Dès lors, la Commission juge que les informations publiées par le ministère du travail sur internet renvoyant à la jurisprudence européenne ne suffisent pas à garantir la sécurité juridique et appelle la France à inscrire au code du travail *« une disposition positive »* pour garantir ce droit aux employés.

Paradoxalement, la France a bien introduit ce droit de report de congés dans le secteur public, à travers **le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 relatif aux régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel dans la fonction publique**². Ce décret fait suite à un avis contentieux du Conseil d'État de 2017³ et de la jurisprudence qui en a découlé, et qui faisaient une application fidèle de la jurisprudence de la CJUE évoquée supra. Le Conseil d'État a d'ailleurs rendu une décision récente impliquant de revoir la rédaction de ce décret afin d'introduire une obligation pour l'employeur d'informer l'agent sur les modalités de report de ses jours de congés⁴.

Il appartiendra à la commission permanente compétente d'évaluer l'opportunité d'inscrire le pendant de ces dispositions pour le secteur privé.

¹ Arrêt du 29 avril 2004, *Commission/Autriche*, C-194/01, Rec. p. I-4579, point 39; arrêt du 23 mai 1985.

Commission/Allemagne, C-29/84, Rec. p. 1661, point 23; arrêt du 20 novembre 2003, *Commission/France*, C-296/01, Rec. 2003, p. I-13909, point 55.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051774034>

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034496465/>

⁴ Conseil d'État, *Union fédérale des syndicats de l'État CGT*, 17 octobre 2025, n° 495899

V. ARTICLE 67 : EXTENSION DE L'EXTRATERRITORIALITÉ DES SANCTIONS AUX RÈGLES RELATIVES AUX TACHYGRAPHES ET RÉINTRODUCTION DE LA POSSIBILITÉ D'IMMOBILISATION DE VÉHICULES DE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES LORS D'INFRACTIONS AUX RÈGLES RELATIVES AUX TRANSPORTS DE CABOTAGE

L'article 67 effectue des adaptations de la législation européenne en matière de **durée de conduite et de temps de repos** dans le secteur du transport routier. Il étend le régime **d'extraterritorialité des sanctions** conformément à un **règlement européen de 2024**. Il modifie dès lors le code de procédure pénale. Cependant, il ne prévoit pas, à cet égard, une coordination nécessaire avec l'ordonnance de réécriture globale de ce code, publiée quelques jours après le dépôt de ce projet de loi. Il vise aussi à **remédier à un défaut de coordination de la précédente loi DDADUE de 2021**. En pratique, cette absence de coordination a supprimé la possibilité **d'immobiliser certains véhicules en infraction avec le règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009** relatif au transport par cabotage.

A. CADRAGE GÉNÉRAL : TEXTES EUROPÉENS À L'ORIGINE DE L'ARTICLE

1. La prise en compte de l'extraterritorialité pour les sanctions prévues par le règlement de 2014, à la suite du règlement n° 2024/1258

Cet article résulte de plusieurs textes européens. Premièrement, il s'agit de tenir compte du **règlement n° 2024/1258 du 24 avril 2024**, qui étend à la fois le **principe** de l'extraterritorialité aux infractions commises aux dispositions du **règlement (UE) n° 165/2014** relatif aux tachygraphes, et son **champ géographique** aux infractions commises **dans des pays tiers à l'Union européenne**.

Jusqu'alors, le **droit interne ne prévoyait cette extraterritorialité que pour les infractions commises au règlement (CE) n° 561/2006** du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, et seulement dans le périmètre géographique des États membres de l'Union européenne.

Modifié par les règlements (UE) 2020/1054 et le règlement (UE) 2024/1258 précité, le règlement de 2006 prévoit en son chapitre V un régime de contrôle et de sanctions contre les infractions aux règles qu'il fixe **en matière de temps de conduite, de pauses et de périodes de repos des conducteurs**. Plus particulièrement, son article 19 prévoit que « *les États membres établissent des règles concernant les sanctions pour infraction au présent règlement* », lesquelles « *doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires.* » Il décrit également le cadre de l'extraterritorialité des sanctions comme suit : « *Tout État membre permet aux autorités compétentes d'infliger une sanction à une entreprise et/ou à un conducteur pour une infraction au présent règlement constatée sur son territoire et n'ayant pas déjà donné lieu à sanction, même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers.* »

S'agissant d'un règlement, **une adaptation n'était pas obligatoire**. Elle avait été justifiée à l'époque aux fins **de clarté de la législation pénale**. De nouvelles dispositions avaient ainsi été introduites à la fois dans le code pénal et dans le code de procédure pénale.

Le **règlement de 2024 prévoit donc d'étendre l'extraterritorialité** à la fois pour les infractions commises dans un pays tiers et pour les sanctions prévues contre les infractions au règlement de 2014. Ce dernier définit les obligations en matière de **construction, d'installation, d'utilisation, d'essai et de contrôle des tachygraphes**¹ qui doivent équiper les véhicules entrant dans le champ d'application du règlement de 2006. Cette extension fait suite à **un arrêt rendu en septembre 2021 par la CJUE, qui constatait l'impossibilité pour les États membres d'infliger une sanction pour une infraction au règlement de 2014**² commise sur le territoire d'un autre État membre. La Cour considérait alors qu'il appartenait au législateur européen d'adopter une norme nouvelle pour garantir cette possibilité aux États membres.

¹ Le tachygraphe est un appareil installé à bord d'un véhicule de transport routier qui enregistre les activités du conducteur (temps de conduite, repos, autres activités) et du véhicule (vitesse, distance), dès lors que les caractéristiques et l'exploitation de ce dernier entrent dans le champ d'application du règlement (CE) n° 561/2006.

² Arrêt de la Cour de justice du 9 septembre 2021, procédure pénale contre FO, C-906/19, ECLI:EU:C:2021:715, paragraphe 45.

2. Le rétablissement de la possibilité d'immobiliser un véhicule de transport de marchandises en infraction aux règles de cabotage prévues par le règlement (CE) n° 1072/2009

Le III. de cet article traite d'un sujet connexe, relatif **au respect des règles relatives aux conditions de réalisation des transports de cabotage**. Ces dernières ont été fixées par le **règlement (CE) n° 072/2009 du 21 octobre 2009** établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, qui avait modifié le règlement de 2006 précité. Ce règlement, modifié en 2020, définit des règles pour les entreprises souhaitant accéder au marché du transport de marchandises par route et du transport de voyageurs pour y offrir leurs services. Il avait fait l'objet d'une adaptation en 2010 aux articles 3421-1 et suivants du code des transports.

La loi « Macron » de 2015¹, qui avait **ouvert les services de transport non urbains par autocar**, avait dans le même temps aligné la procédure applicable au cabotage sur celle retenue pour les transports librement organisés, conformément à l'article 16 du règlement de 2009. Par la même occasion avaient été introduits un **dispositif sanctionnant les infractions** à ces règles à la fois pour les véhicules **de transport de passagers** et les véhicules **de transport de marchandises admis à effectuer des opérations de cabotage**. Une amende était ainsi prévue à l'article 3452-7 du code des transports, assortie de la possibilité d'**immobilisation de ces deux types de véhicules** à l'article L. 3451-2 du même code.

Non prévue par le règlement de 2009, cette possibilité est justifiée a posteriori dans l'étude d'impact, considérant qu'elle tire les conséquences de l'article 10 bis de ce règlement, introduit lors de sa révision en 2020. Il prévoit en effet que « *les États membres veillent à ce qu'une stratégie nationale de contrôle cohérente soit appliquée sur leur territoire* » pour assurer le respect de ces règles.

L'article 24 de la loi « DDADUE » de 2021² a réaménagé l'ensemble du dispositif, à la suite de l'adoption que « Paquet mobilité I » de 2020. Son article 24 a ainsi distingué **les amendes applicables aux véhicules de transport de passagers** de celles applicables aux **véhicules de transport de marchandises**, ces dernières étant supprimées de l'article 3452-7 et déplacées dans deux nouveaux articles. Ce faisant, l'article L. 3451-2 ne visant que les véhicules concernés par l'article 3452-7, l'immobilisation n'est plus possible pour les véhicules transportant des marchandises et pratiquant un cabotage irrégulier.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Loi 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

B. MARGE DE MANŒUVRE LÉGISLATIVE

1. Une coordination à effectuer dans le cadre de la réécriture du code de procédure pénale

L'article 67 se borne à prendre en compte l'extension de l'extraterritorialité des sanctions ouverte par le règlement de 2024 en droit interne. Cela étant, il effectue **ces ajustements seulement dans le code de procédure pénale**, alors que l'extraterritorialité des sanctions prévues au titre du règlement de 2006 était aussi prévue dans le code pénal en son article 113-6. Le gouvernement considère en effet que les dispositions du code pénal sont redondantes et qu'il faut donc supprimer les références prévues au règlement de 2006 dans ce code.

Si cet ajustement n'appelle aucune remarque sur le fond, il faut signaler **qu'il porte sur un article du code de procédure pénale appelé à être abrogé au 1^{er} janvier 2029**, à la suite d'une ordonnance publiée quelques jours après le dépôt du présent projet de loi¹. Le nouvel article L. 6211-13 dudit code ne prévoit donc pas l'extension de l'extraterritorialité aux infractions commises au règlement de 2014. Il convient dès lors de veiller à effectuer cette coordination, soit par une autre ordonnance modifiant l'ordonnance d'origine, soit lors de l'examen du projet de loi de ratification s'il venait à être déposé et inscrit à l'ordre du jour², soit ultérieurement par voie législative une fois l'ordonnance ratifiée.

2. Une correction bienvenue concernant la possibilité d'immobilisation des véhicules transportant des marchandises

La suppression erronée de la possibilité d'immobiliser les véhicules de transport de marchandise qui pratiquent un cabotage irrégulier mentionnée *supra* ne pouvait demeurer en l'état. Il est satisfaisant que ce projet de loi revienne sur cette suppression.

¹ Ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025 portant réécriture du code de procédure pénale (partie législative).

² L'article 2 de la loi n° 2023-1059 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 fixe à 6 mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification à compter de la publication de l'ordonnance. Ce texte n'ayant pas encore été déposé, l'ordonnance conserve une valeur réglementaire.

La commission des affaires européennes relève cependant **qu'il s'agit plus d'un simple rétablissement**. En effet, le présent article effectue une coordination à l'article L. 3451-2 du code des transports pour appliquer l'immobilisation des véhicules de transport visés aux articles L. 3452-7, L. 3452-7-1 et L. 3452-7-2. Or l'article L. 3452-7-1 concerne les véhicules de transport de marchandises utilisés par des entreprises établies au Royaume-Uni et qui ne respectent pas des règles de cabotage décrites au même article. Cet article avait été introduit lors de la discussion de la loi « DDADUE » de 2021 par l'Assemblée nationale, saisie en deuxième instance. Il **s'agit donc d'une extension du dispositif d'immobilisation**, qui, selon toute vraisemblance et en toute cohérence, aurait dû figurer dans le texte de 2021. Cette extension ne pose pas de difficulté dans la mesure où elle tire les conséquences de **l'accord de commerce et de coopération du 30 décembre 2020 entre l'Union européenne** et la Communauté européenne de l'énergie atomique d'une part et **le Royaume-Uni** de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part.

C. INITIATIVES RÉCENTES DE LA COMMISSION OU À VENIR

Aucune initiative de la Commission n'est à recenser concernant les règlements de 2009, 2014 ou de 2024. En revanche, l'accord commercial entre l'Union européenne et le Royaume-Uni prévoit **une clause de revoyure en son article 776**, stipulant que les parties procèdent à un réexamen quinquennal de sa mise en œuvre. Ce réexamen doit donc avoir lieu au cours de l'année 2026 et pourrait donc amener à une révision prochaine de certaines stipulations de l'accord.

TITRE IX - DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AGRICULTURE, D'ALIMENTATION ET DE PÊCHE

I. ARTICLE 68 - MESURES D'ADAPTATION DU CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME AU RÈGLEMENT (UE) 2024/1143 CONCERNANT LES INDICATIONS GÉOGRAPHIQUES RELATIVES AU VIN, AUX BOISSONS SPIRITUEUSES ET AUX PRODUITS AGRICOLES, AINSI QUE LES SPÉCIALITÉS TRADITIONNELLES GARANTIES ET LES MENTIONS DE QUALITÉ FACULTATIVES POUR LES PRODUITS AGRICOLES

L'article 68 pour objet d'adapter le droit français au règlement du 11 avril 2024 concernant les indications géographiques des produits agricoles. Il tire ainsi les conséquences de la création européenne des « groupements de producteurs reconnus », en désignant les organismes de défense et de gestion français comme tels et en ajustant les procédures nationales en conséquence.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Le 31 mars 2022, la Commission européenne a proposé un règlement sur les indications géographiques de l'Union européenne pour les vins, les boissons spiritueuses et les produits agricoles, ainsi que sur les systèmes de qualité pour les produits agricoles.

Cette proposition législative, annoncée dans la stratégie « de la ferme à la table » et dans le plan d'action sur la propriété intellectuelle, se fondait sur les **résultats d'une évaluation menée par la Commission sur la période 2008-2020**, identifiant un certain nombre de faiblesses dans les IG – manque de visibilité, contrôles insuffisants, lourdeurs procédurales, absence de prise en compte suffisante des transitions écologiques et numériques.

La protection des indications géographiques au sein de l'Union européenne : fonctionnement et base juridique avant 2022

L'Union européenne reconnaît plusieurs types d'indications géographiques :

- les AOP (appellations d'origine protégée), pour les lesquelles toutes les étapes de production ont lieu dans une zone géographique déterminée ;
- les IGP (indications géographiques protégées), pour lesquelles au moins une étape de production a lieu dans la zone définie ;
- et les IG (indications géographiques) : utilisées pour les boissons spiritueuses, pour lesquelles au moins une étape de production se déroule dans la région.

L'UE dispose également de systèmes de qualité, notamment la spécialité traditionnelle garantie (STG), pour des produits fabriqués selon des méthodes traditionnelles.

Les produits sous IG sont protégés contre toute utilisation abusive, imitation, évocation, fausse indication ou pratique trompeuse, y compris en ligne. Actuellement, près de 3 500 IG et 69 STG sont enregistrées.

Trois textes distincts régissaient initialement les indications géographiques : le règlement sur les systèmes de qualité pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, le règlement portant organisation commune des marchés (OCM) pour les vins, le règlement sur les boissons spiritueuses.

D'un point de vue procédural, les demandes relatives aux IG devaient être déposées par des groupements de producteurs, et contenir un cahier des charges précisant notamment la description du produit, la méthode de production, la délimitation géographique et le lien entre le produit et son origine. Les autorités nationales examinaient alors les demandes et organisaient une procédure d'opposition nationale, avant transmission à la Commission, qui ouvrait la procédure européenne.

La proposition de la Commission visait, en pratique, à **créer un système d'IG unique couvrant vins, spiritueux et produits agricoles**, afin de renforcer l'utilisation des IG et faciliter leur adoption dans l'ensemble de l'Union européenne, dans un contexte marqué par la diversité des pratiques des États membres.

Sans modifier l'économie générale du système européen, mis en place dès les années 1970 pour les IG viticoles, la proposition de règlement prévoyait ainsi une **harmonisation des procédures d'enregistrement**, un **renforcement de la protection en ligne**, notamment concernant les noms de domaine, une **clarification des règles relatives à l'utilisation des IG comme ingrédients**, ainsi que la possibilité, pour les producteurs, de modifier temporairement les cahiers des charges en cas de perturbations importantes du marché dues à des circonstances exceptionnelles, et de **valoriser dans leurs cahiers des charges les actions en matière de durabilité**. En outre, la Commission proposait de **renforcer les pouvoirs accordés aux producteurs dans la gestion de leurs IG**, notamment en matière de contrôle et de défense juridique, en instaurant un système de « groupements de producteurs reconnus » (GPR) inspiré du système français des organismes de défense et de gestion (ODG).

Cette proposition a été examinée par le Parlement européen et le Conseil en 2022-2023. Le principal point de désaccord lors des négociations interinstitutionnelles concernait le **rôle de l'Office européen de la propriété intellectuelle (EUIPO)**. Initialement, la Commission européenne envisageait de confier à cet organisme la gestion des demandes d'enregistrement et de modification des indications géographiques (IG) provenant de l'Union et de pays tiers, l'administration du registre des IG ainsi que l'annulation des enregistrements. Cependant, en raison des critiques formulées par plusieurs parties prenantes et des réticences exprimées par certains États membres, il a été décidé que la Commission conserverait la responsabilité globale du système des IG, l'EUIPO étant limité à un rôle d'assistance technique pour les questions administratives.

Lors des négociations au Conseil, les autorités françaises ont veillé à ce que la proposition de règlement **ne compromette pas le fonctionnement des groupements de producteurs en France**, jugés efficaces et essentiels à la protection des IG. Elles ont souligné que de tels systèmes existaient depuis des décennies en France et dans d'autres États membres. Grâce à leur action, la formulation du texte initial a été profondément révisée dans le texte d'orientation du Conseil, et *in fine*, le dispositif prévu à l'article 33 du règlement IG s'inspire largement du modèle français.

Les autorités françaises ont par ailleurs salué l'initiative visant à offrir aux producteurs et à leurs groupements **davantage de moyens pour gérer efficacement les IG** qu'ils produisent et pour favoriser le développement de structures et de partenariats au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

La proposition de règlement a été formellement adoptée le 28 février 2024 par le Parlement européen et le 6 mars 2024 par le Conseil, pour une entrée en vigueur à compter du 13 mai 2024 – à l'exception de certaines dispositions relatives à la procédure nationale d'opposition et aux règles de vérification du respect du cahier des charges, dont l'entrée en vigueur était reportée au 1^{er} janvier 2025.

In fine, ce règlement constitue une évolution bienvenue du cadre technique des IG et des signes de qualité des produits agricoles, dont la France constitue, après l'Italie, le principal bénéficiaire dans l'Union européenne.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Bien que le droit français relatif aux indications géographiques soit, pour l'essentiel, conforme aux dispositions du nouveau règlement, il n'en demeure pas moins nécessaire de procéder à certaines adaptations :

- pour **prendre en compte l'instauration du système des GPR, et sa connexion avec celui existant des ODG**. En effet, l'article 33 du règlement IG ouvre la faculté aux États membres d'appliquer un système de reconnaissance de groupements de producteurs et de prévoir, s'ils le souhaitent, que le GPR soit seul habilité à effectuer certaines tâches. Si, en France, les ODG remplissent déjà les missions des GPR, une mesure d'application doit être prise pour qualifier les ODG de GPR au sens de l'article 33 du règlement IG, et leur conférer, par voie de conséquence, l'ensemble des prérogatives obligatoires des GPR ;

- pour **assurer l'adéquation des procédures nationales de reconnaissance des IG avec les procédures prévues par le règlement IG** ;

- pour **refléter les possibilités données dans le cadre des modifications temporaires** des cahiers des charges, dans des cas de « perturbations importantes du marché dues à des circonstances exceptionnelles, y compris des événements géopolitiques, affectant l'approvisionnement en matières premières » ;

Ainsi, le **présent projet de loi comprend diverses mesures d'adaptation, destinées à garantir l'applicabilité du règlement en** :

- clarifiant et harmonisant les dispositions relatives aux procédures d'instruction des demandes d'enregistrement des IG et des spécialités traditionnelles garanties ;

- désignant explicitement les organisations de défense et de gestion français en tant que groupements de producteurs reconnus ;

- prévoyant la possibilité de modifier temporairement les cahiers des charges dans des cas de « perturbations importantes du marché dues à des circonstances exceptionnelles, y compris des événements géopolitiques, affectant l'approvisionnement en matières premières » ;

- garantissant la consultation systématique des groupements de producteurs demandeurs quant aux modifications apportées aux cahiers des charges lors de la phase nationale d'instruction des demandes – cette consultation n'étant jusqu'à présent obligatoire en droit national que pour le cas des demandes de reconnaissance d'une appellation d'origine contrôlée.

Dans la mesure où le présent article se borne à aligner le droit national sur le règlement européen, de façon à permettre son application, la marge de manœuvre du législateur paraît très limitée.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

Jusqu'ici, **rien dans les propositions formelles concernant la PAC au cours de la période 2028-2034 n'indique une modification du régime des indications géographiques.**

Lors du 7^e *European Forum on Food Quality* organisé à Sienne en décembre 2025, le Commissaire Christophe Hansen a annoncé que la Commission européenne travaille à l'élaboration d'un « plan d'action européen 2027 dédié aux produits à indication géographique (GI/PDO/PGI) ». Ce plan devrait inclure une série de mesures et lignes d'investissement destinées à renforcer la valeur économique et culturelle du système des IG et à assurer la mise en œuvre complète du règlement (UE) 2024/1143.

II. ARTICLE 69 - MODIFICATION DU CODE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE POUR METTRE EN COHÉRENCE LA DURÉE DES CERTIFICATS NATIONAUX D'OBTENTION VÉGÉTALE

L'article 69 vise à **aligner sur le droit communautaire** la durée nationale de protection des obtentions végétales pour certaines variétés.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

Au sein de l'Union européenne, la protection des variétés nouvellement créées repose sur le certificat d'obtention végétale (COV), en application du règlement instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales¹.

Il existe à la fois des COV nationaux et un COV de portée européenne. Le certificat peut ainsi produire ses effets sur l'ensemble du territoire de l'Union lorsqu'il est délivré par l'Office communautaire des variétés végétales, ou seulement sur le territoire d'un État membre lorsqu'il est délivré par l'autorité nationale compétente. Une même variété peut être couverte par plusieurs COV nationaux, mais la protection communautaire ne peut pas se cumuler avec une protection nationale.

La durée de protection conférée par ce certificat varie selon les espèces ; elle est fixée à 25 ans pour les espèces à développement rapide et 30 ans pour les espèces à cycle de développement plus lent.

¹ Règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales.

Or, le règlement du 20 octobre 2021¹ a **augmenté la durée de la protection communautaire des obtentions végétales pour les variétés de l'espèce *Asparagus officinalis* L.** et des groupes d'espèces des bulbes à fleurs, des plantes ligneuses à petits fruits et des plantes ligneuses ornementales, afin de **tenir compte des difficultés techniques** liées à la sélection de ces espèces.

Dans ce contexte, **le présent article vise à aligner la durée de protection nationale sur le droit communautaire**, afin de maintenir l'attractivité du dispositif de COV français et d'éviter des surcoûts inutiles pour les opérateurs français, qui se tourneraient vers le COV européen au lieu du COV national pour des raisons de durée de la protection.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRE LÉGISLATIVES

Le présent article se borne à aligner le droit national sur le droit communautaire.

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES ET À VENIR

La Commission européenne a **lancé, en février 2025, une évaluation de la réglementation communautaire des obtentions végétales**, qui donnera lieu à une consultation publique en 2026 et pourrait mener à de futures modifications du cadre juridique si des ajustements sont jugés nécessaires.

III. ARTICLE 70 - CONTRÔLE DES PÊCHES

L'article 70 vise à adapter le droit interne aux modifications issues du règlement du 22 novembre 2023, instaurant un nouveau cadre européen pour le contrôle des pêches.

¹ Règlement (UE) 2021/1873 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021.

A. CADRAGE GÉNÉRAL

1. Le règlement de 2023 sur le contrôle des pêches : une initiative visant à remédier aux manquements dans l'application du système de contrôle adopté en 2009

Jusqu'en 2023, les règles relatives au contrôle du respect des règles de la politique commune de la pêche (PCP) étaient définies par le règlement (CE) n° 1224/2009 sur le contrôle et la surveillance des pêches¹. Visant à renforcer l'efficacité des contrôles et fiabiliser améliorer la traçabilité des produits de la pêche, le règlement de 2009 a instauré un ensemble d'outils harmonisés au niveau européen, tels que le recours accru aux systèmes de suivi des navires, la généralisation des journaux de bord électroniques ou encore l'obligation de déclarations de débarquement.

De manière complémentaire, le **règlement (CE) n° 1005/2008**², dit « règlement INN », a établi un cadre européen destiné à **prévenir, décourager et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée**, par la mise en place d'un système de certification des captures et de contrôles renforcés des importations.

En 2013, **la politique commune de la pêche a été profondément réformée**³, afin de mieux intégrer les objectifs de durabilité des ressources halieutiques et de transparence des acteurs. En 2018, dans le prolongement de cette réforme, la Commission européenne a mobilisé le programme REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme – destiné à évaluer et améliorer la qualité de la législation européenne), pour examiner l'ensemble des dispositifs de contrôle mis en place par le règlement de 2009 à la lumière des nouvelles orientations de la PCP. L'évaluation menée dans ce cadre a montré que **le régime de contrôle devait être actualisé** pour davantage intégrer l'accent mis sur la durabilité des ressources et l'approche écosystémique, ainsi que pour tirer parti des évolutions technologiques.

Cette évaluation a également mis en évidence les limites du système de contrôle existant, caractérisé par des disparités persistantes entre les États membres, une grande complexité des règles, une efficacité inégale des contrôles ou encore d'importantes difficultés rencontrées dans la collecte et l'exploitation des données.

¹ Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 847/96, (CE).

² Règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, modifiant les règlements (CEE) n° 2847/93, (CE) n° 1936/2001 et (CE) n° 601/2004 et abrogeant les règlements (CE) n° 1093/94 et (CE) n° 1447/1999.

³ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et le Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche.

Elle a ainsi confirmé les constats formulés par la Cour des comptes européenne dans un rapport de 2017¹, selon lesquels **le régime de contrôle de 2009 ne permettait pas toujours d'assurer un niveau suffisant de conformité** ni une égalité de traitement entre les opérateurs. Ce rapport relevait également des insuffisances persistantes dans plusieurs États membres, notamment dans cinq d'entre eux, parmi lesquels figurait la France.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté en 2018 une proposition de révision du système contrôle des pêches², visant à **moderniser, renforcer et harmoniser dispositions afférentes dans l'Union européenne, afin de mieux répondre aux objectifs de la PCP, tels qu'énoncés dans la réforme de 2013**.

Le Parlement européen a adopté un mandat de négociation en mars 2021 et le Conseil en juin 2021, sous la présidence portugaise. Le compromis soumis par la présidence du Conseil a recueilli le soutien de nombreux États membres³, dont la France. Les négociations se sont poursuivies dans le cadre des trilogues, jusqu'à l'adoption du texte le 22 novembre 2023.

Si le règlement 2023/2842 relatif à la politique de contrôle des pêches⁴ est entré en vigueur le 9 janvier 2024, sa mise en œuvre s'étend jusqu'à 2028-2029, afin de permettre aux États membres et aux parties prenantes de s'adapter aux nouvelles obligations. Les dispositions relatives au **nouveau régime de sanctions applicables en cas d'infractions à la PCP** ne s'appliquent ainsi qu'à compter du 10 janvier 2026.

¹ Cour des comptes européennes, Rapport spécial n° 08/2017, « Contrôle des pêches de l'Union européenne : des efforts supplémentaires sont nécessaires », 2017.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 768/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1005/2008 du Conseil et le règlement (UE) 2016/1139 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches, COM(2018) 368 final.

³ Estonie, Pays-Bas, Espagne, Belgique, France, Suède, Croatie, Malte, Allemagne, Irlande, Lettonie, Autriche et Slovaquie.

⁴ Règlement (UE) 2023/2842 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil, modifiant les règlements (CE) n° 1967/2006 et (CE) n° 1005/2008 du Conseil ainsi que les règlements (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 et (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches.

2. Les dispositions adaptées par le présent article

Le règlement du 22 novembre 2023 relatif à la politique de contrôle des pêches comprend diverses dispositions permettant d'améliorer la **traçabilité des captures**, depuis la capture jusqu'à la vente, notamment grâce à des outils numériques, **d'harmoniser et renforcer les sanctions appliquées** en cas d'infractions aux règles de pêche, de garantir une **coopération accrue** entre les États membres pour assurer un contrôle homogène et de faciliter **l'usage d'outils numériques** et de **technologies de suivi** pour mieux surveiller les activités de pêche.

Par ailleurs, **à la suite de l'introduction de l'obligation de débarquement par la réforme de la PCP de 2013, la proposition a défini des mesures pour en contrôler la mise en œuvre.** L'outil principal concerne les **systèmes de vidéosurveillance (CCTV) avec stockage des données**, devant être installés sur un **pourcentage minimum de navires** pêchant des espèces soumises à l'obligation de débarquement.

Les dispositions couvertes par le présent article sont présentées succinctement ci-après.

a) La révision du régime de sanctions applicables en matière de pêche

Sur le plan des sanctions, la proposition initiale de la Commission prévoyait une révision complète du système, en mettant l'accent sur les sanctions administratives. Elle modifiait donc l'article 89 du règlement (CE) n° 1224/2009 afin de préciser que les **sanctions administratives devaient être effectives, proportionnées et dissuasives**. Dans un souci d'harmonisation, elle introduisait également à l'article 90 une **liste commune élargie** d'activités considérées par défaut comme des infractions graves, ainsi qu'une **liste complémentaire** regroupant des activités pouvant constituer des infractions graves selon leur gravité, déterminée par les autorités nationales. La proposition prévoyait en outre des **sanctions administratives obligatoires** pour ces infractions et définissait le niveau des amendes à appliquer, dans le nouvel article 91 bis du règlement (CE) n° 1224/2009.

Lors des négociations au Conseil, les autorités françaises ont rappelé que le **régime des sanctions relève des États membres**, et que celles-ci peuvent être administratives et/ou pénales. La France s'est donc opposée à l'obligation de recourir exclusivement à des sanctions administratives et a soutenu une approche combinant sanctions administratives et pénales. Cette position a été retenue lors des négociations au Conseil et adoptée dans le **compromis final des trilogues**.

b) La modification du régime applicable aux mesures exécutoire d'office

Le règlement de 2023 a substantiellement modifié l'article 91 du règlement (CE) n° 1224/2009 afin d'adapter et de renforcer le régime applicable aux mesures exécutoires d'office que les États membres sont tenus de prendre en cas d'infraction grave aux règles de la politique commune de la pêche.

Cette révision s'inscrit dans l'objectif général de modernisation et d'harmonisation du système européen de contrôle, en garantissant que les autorités nationales disposent d'outils efficaces pour **faire cesser immédiatement les situations illégales**, prévenir la poursuite des infractions et **supprimer les avantages économiques tirés d'activités illicites**.

L'article 91 modifié précise ainsi les catégories de mesures pouvant être imposées, qui peuvent inclure notamment la **suspension ou le retrait d'autorisations ou de licences de pêche**, l'**immobilisation temporaire des navires**, la **saisie des captures ou des engins**, mais également le déroutement du navire vers un port avec l'accord du capitaine, et l'interdiction ou la restriction de vente des produits de pêche.

c) L'extension des obligations relatives à la surveillance électronique et aux équipements

- (1) Les dispositifs de surveillance électronique à distance – caméras embarquées et capteurs

L'article 13 du règlement (CE) 1224/2009, tel que modifié par l'article 1^{er} du règlement de 2023, impose aux États membres d'assurer une surveillance et un contrôle des activités de pêche au moyen de systèmes de surveillance électronique à distance (REM).

En pratique, l'usage de tels systèmes, incluant caméras embarquées et capteurs (CCTV), est prévu pour les navires d'une longueur supérieure ou égale à 18 mètres présentant un **risque élevé de non-respect de l'obligation de débarquement**, afin de contrôler la conformité avec les quotas, les zones et périodes protégées, ainsi que les obligations de débarquement.

Selon les informations communiquées à la commission des affaires européennes, la France s'est opposée à la proposition initiale de la Commission, qui prévoyait d'équiper un très grand nombre de navires, quelle que soit leur taille. Les autorités françaises ont estimé que l'installation de dispositifs de contrôle à distance ne devait pas être systématique ni immédiate, mais introduite de manière **progressive, proportionnée et ciblée**, afin de garantir l'application effective de l'obligation de débarquement pour les segments de flotte dont un comportement délictueux pourrait avoir un impact particulièrement préjudiciable sur les ressources halieutiques.

Les autorités françaises ont également souligné que ces nouvelles obligations entraîneraient des **coûts très élevés pour les navires**. L'équipement et l'entretien d'un système de caméra sont estimés à 10 000 euros pour un navire de plus de 24 mètres, tandis que les frais annuels liés à l'exploitation des données s'élèvent à environ 25 000 euros par navire. Selon les informations communiquées à la commission des affaires européennes, pour la flotte française et en ne considérant que les navires de plus de 24 mètres, la mise en œuvre de cette obligation représenterait **près de 2 millions d'euros pour l'équipement et 4,6 millions d'euros pour l'exploitation des données**.

Dans ce contexte, la France a proposé, lors des négociations au Conseil, un compromis permettant de réduire le nombre de navires concernés par cet équipement, sur la base (i) d'un critère de longueur des navires de pêches concernés et (ii) d'une analyse de risques réalisée par les États membres. Sous l'impulsion de la France, le mandat de négociation du Conseil prévoyait ainsi que le suivi obligatoire de l'obligation du débarquement ne s'applique qu'aux navires de plus de 24 mètres.

Cependant, le Parlement européen a soutenu l'**utilisation obligatoire des systèmes CCTV** pour les navires de plus de 12 mètres considérés à haut risque de non-respect.

Lors des trilogues, les colégislateurs sont finalement parvenus à un accord : l'usage des systèmes CCTV sera obligatoire uniquement pour les navires de plus de **18 mètres** présentant un **risque élevé de non-respect**.

En ce qui concerne l'utilisation des systèmes CCTV et/ou autres systèmes de surveillance électronique à distance (REM), le texte convenu prévoit que le **système REM « doit inclure la CCTV et peut inclure d'autres instruments et/ou équipements »**. Enfin, conformément à la position du Parlement, l'accord prévoit également que les **États membres peuvent offrir des incitations aux opérateurs qui équipent volontairement leurs navires de systèmes REM**, afin de faciliter le contrôle de leur obligation de débarquement.

(2) Les dispositifs de contrôle de la puissance du moteur

La puissance des moteurs des navires de pêche constitue l'un des critères utilisés pour **contrôler l'effort de pêche et la taille des flottes de pêches** afin de garantir la durabilité des ressources marines. La réforme de 2023 vise à **simplifier la vérification de la puissance des moteurs** et à y **intégrer le contrôle du tonnage** des navires, c'est-à-dire le volume intérieur total servant à déterminer leur capacité de pêche autorisée.

Dans cette optique, le règlement de 2023 modifie l'article 39 *bis* du règlement de 2009, pour **instaurer l'obligation**, pour certains navires utilisant des chaluts, des senneurs et des filets encerclant, **d'être équipés d'un dispositif de contrôle continu de la puissance du moteur**.

Lors des négociations au Conseil, **la France a soutenu la limitation de l'équipement des dispositifs de contrôle en continu de la puissance motrices à certains navires**. Les autorités françaises ont par ailleurs rappelé à la Commission les difficultés techniques induites par l'introduction d'une telle obligation, notamment en termes de définition et de développement du dispositif de contrôle adapté. La France a donc demandé que la Commission précise la définition et les conditions d'agrément technique des dispositifs, propose le cahier des charges des outils concernés, et démontre la faisabilité d'un tel suivi pour les moteurs visés.

L'accord conclu en trilogue inclut finalement **des dispositions spécifiques pour équiper certains grands navires** (après une évaluation des risques, à partir d'un certain niveau de **puissance moteur certifiée**, selon le **type d'engin de pêche** et, dans certains cas, la **zone de pêche**) de **dispositifs installés de manière permanente permettant de surveiller en continu la puissance du moteur**.

(3) Les dispositifs de dissuasion acoustique

Dans le **règlement (UE) n° 2019/1241¹**, l'**annexe XIII** définit des **mesures d'atténuation pour réduire les prises accidentelles d'espèces sensibles**, notamment des **cétacés** (comme les dauphins) dans certaines pêcheries spécifiques.

La réglementation s'applique principalement aux pêcheries utilisant des **engins susceptibles de capturer accidentellement des cétacés**, par exemple **les filets fixes tels que les filets maillants de fond ou les engins emmêlants**, dans certaines zones maritimes définies par la législation technique. Dans ces pêcheries, l'utilisation de **dispositifs acoustiques dissuasifs** est obligatoire pour les navires de 12 mètres et plus.

En parallèle, l'arrêté du 13 décembre 2024² prévoit également l'obligation d'être équipé d'un dispositif de dissuasion acoustique.

(4) Les obligations de collecte, de contrôle ou de suivi scientifique

De nombreuses dispositions prises pour l'application du règlement (UE) n° 1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la PCP instaurent des obligations de suivi scientifique et de collecte de données scientifiques.

¹ Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques, modifiant les règlements (CE) n° 2019/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et les règlements (UE) n° 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 et (UE) 2019/1022 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 894/97, (CE) n° 850/98, (CE) n° 2549/2000, (CE) n° 254/2002, (CE) n° 812/2004 et (CE) n° 2187/2005 du Conseil

² Arrêté du 13 décembre 2024 relatif à l'amélioration de la collecte de données sur les captures accidentelles de mammifères marins et à l'expérimentation de dispositifs techniques de réduction des captures accidentelles de dauphin commun à bord de navires de pêche sous pavillon français.

Ainsi, l'article 12 du règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017¹ impose aux capitaines de navire d'accueillir les observateurs scientifiques chargés de la mise en œuvre du plan de travail national ou de collecter les données selon les méthodes établies par ce plan.

De même, le règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016² prévoit expressément l'embarquement obligatoire d'observateurs scientifiques et l'obligation de permettre l'échantillonnage des captures à des fins scientifiques, afin d'améliorer la connaissance des stocks et l'évaluation de l'impact des activités de pêche.

Enfin, l'arrêté du 13 décembre 2024 relatif à l'amélioration de la collecte de données sur les captures accidentelles de mammifères marins et à l'expérimentation de dispositifs techniques de réduction des captures accidentelles de dauphin commun à bord de navires de pêche sous pavillon français instaure **l'obligation de collecter des données scientifiques** relatives aux captures accidentelles de cétacés.

d) L'élargissement de la liste des sanctions accessoires

L'article 91 *ter* du règlement (CE) n° 1224/2009 régit les **sanctions accessoires** pouvant être prononcées en cas de manquements à la réglementation européenne. En pratique, les sanctions administratives principales prévues articles 89, 89 bis et 91 bis – telles que la suspension, le retrait ou la limitation des licences, permis et autorisations de pêche, ou encore l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer des activités de pêche – peuvent être assorties d'autres sanctions, pour assurer l'effectivité du système de contrôle et renforcer le caractère dissuasif des mesures prises à l'encontre des opérateurs en infraction.

Or, la réforme opérée en 2023 a substantiellement élargi la liste des **sanctions accessoires susceptibles d'être prononcées par les autorités compétentes**. Aux mesures déjà existantes s'ajoutent désormais :

- la **privation du droit d'obtenir de nouveaux droits de pêche**, mesure qui affecte directement la capacité de l'opérateur à accéder à la ressource ;

¹ Règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 199/2008 du Conseil.

² Règlement (UE) 2016/2336 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 établissant des conditions spécifiques pour la pêche des stocks d'eau profonde dans l'Atlantique du Nord-Est ainsi que des dispositions relatives à la pêche dans les eaux internationales de l'Atlantique du Nord-Est et abrogeant le règlement (CE) n° 2347/2002 du Conseil.

- la **suspension ou le retrait du statut d'opérateur économique habilité**, ce qui peut empêcher l'opérateur de participer légalement aux circuits de commercialisation et d'exportation des produits de la pêche ;

- le **retrait du navire de pêche du fichier national**, mesure particulièrement lourde, puisqu'elle remet en cause l'existence juridique même du navire en tant qu'unité de pêche autorisée.

Ce renforcement vise à doter les États membres d'un **arsenal de sanctions plus diversifié et plus dissuasif**, permettant d'adapter la réponse administrative à la gravité des manquements constatés.

e) Les modalités de calcul des amendes infligées en cas d'infraction grave

Selon l'article 91 *bis* du règlement (CE) 1224/2009, tel que modifié par le règlement (UE) 2023/2842, les États membres doivent veiller à ce qu'une infraction grave ayant conduit à l'obtention de produits de la pêche ou de l'aquaculture soit passible de sanctions administratives et financières dont le montant minimal est au moins égal à la valeur des produits obtenus, et dont le montant maximal est au moins égal à cinq fois cette valeur.

Dans cette perspective, le paragraphe 5 de l'article 91 *bis* précise **les modalités de calcul de la valeur des produits saisis**, en s'appuyant sur les prix nationaux de première vente ou d'autres références de marché pertinentes, afin d'harmoniser le calcul au sein de l'Union.

B. RISQUE DE SURTRANSPOSITION ET MARGES DE MANŒUVRES LÉGISLATIVES

1. Un contexte général marqué par plusieurs procédures précontentieuses initiées contre la France

En matière de contrôle des pêches, plusieurs procédures précontentieuses ont été adressées à la France.

Ainsi, deux dossiers EU-Pilot ont été ouverts contre la France :

- **EU-pilot (2019)9510, dit « puissance motrice »**¹ : le règlement (CE) n° 1224/2009 interdit de pêcher avec un navire dont la puissance moteur dépasserait celle indiquée sur la licence de pêche. Or, une étude de la Commission de 2019² a révélé que dans de nombreux cas, la puissance réelle des moteurs excédait la puissance certifiée figurant sur les licences et en a déduit que les systèmes de certification appliqués par les États membres ne remplissent pas efficacement leur objectif, qui est de « s'assurer que la puissance certifiée du moteur n'est pas dépassée »³. Dans le prolongement de cette étude, la Commission a ouvert 16 dossiers EU-Pilot pour assurer la mise en œuvre complète et correcte de la réglementation européenne sur le contrôle de la puissance des moteurs. Le dossier EU-Pilot adressé à la France a été clôturé, sous réserve de la mise en œuvre du plan d'action et des procédures de contrôle prévues par les autorités françaises.

- EU-pilot (2022)10260 dit « sanctions administratives »⁴ ;

La Commission européenne a également ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de la France pour déficiences dans le contrôle de sa flotte de pêche opérant hors des eaux de l'UE, en particulier dans l'océan Indien et d'autres zones de pêche éloignées. Cette procédure a été rapportée en 2021 : la Commission a critiqué le manque de surveillance et de mesures adéquates pour vérifier que les navires français respectent le droit de l'UE lorsqu'ils pêchent en dehors des eaux européennes. Les réponses françaises n'ayant pas suffisamment démontré la conformité des contrôles nationaux avec le règlement de contrôle et le règlement sur la flotte externe, la Commission a **adressé un avis motivé à la France (C(2022)6420 dit « flotte externe »)**. Le dossier a été clôturé en 2024, grâce aux engagements pris par les autorités françaises dans le cadre d'un plan d'action.

Ces procédures précontentieuses ont mis en évidence les risques liés au non-respect du droit européen en matière de contrôle des pêches, ainsi que l'importance de disposer d'un régime de sanctions efficace et adapté. En effet, lorsque la Commission constate un manquement grave à l'application de la réglementation européenne et émet un avis motivé conformément à l'article 258 du TFUE, elle peut, à titre de mesure de pression, **suspendre ou geler les paiements des fonds concernés** afin d'inciter l'État membre à se mettre en conformité. Dans le cas de l'avis motivé mentionné précédemment, la clôture de la procédure a permis de débloquer les fonds européens de la mesure FEAMP qui avaient été suspendus.

¹ EU Pilot (2019)9510 – Non-respect de l'interdiction de pêcher en utilisant un navire de pêche équipé d'un moteur dont la puissance dépasse celle indiquée sur la licence de pêche.

² European Commission, *Study on engine power verification by Member State*, Final report, juin 2019.

³ Article 29 du règlement de 2009.

⁴ EU Pilot (2022)10260 relatif au suivi de l'étude sur les régimes de sanctions dans les États membres.

Selon les informations communiquées à la commission des affaires européennes, le présent article est particulièrement attendu, car il **contribuera à renforcer et consolider le système de contrôle des pêches en France**, dans un contexte où la Commission européenne reste particulièrement attentive à la bonne application des nouvelles dispositions communautaires.

2. S'agissant de l'adaptation du règlement 2023/2458, des marges de manœuvre quasiment inexistantes

La plupart des modifications proposées dans le présent article reprennent directement les dispositions du règlement (UE) 2023/2842. Tel est notamment le cas pour les modifications apportées aux articles suivants :

- articles L. 942-1 et L. 942-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) : les termes « agents publics » remplacent celui de « fonctionnaire » retenu jusqu'alors s'agissant des personnels affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, et habilités à rechercher et constater les infractions prévues en matière de pêche ;

- articles L. 943-1 et L. 943-8 du CRPM : introduction de nouvelles mesures conservatoires de déroutement du navire vers un port avec l'accord du capital et d'interdiction ou de restriction de vente des produits de la pêche ;

- article L. 945-4 du CRPM : extension du champ de l'amende de 22 500 euros au fait de ne pas se conformer aux obligations de collecte, de contrôle ou de suivi scientifique, ainsi qu'au fait de ne pas se conformer à l'obligation d'équipement d'un système de surveillance électronique à distance ou de dispositifs de contrôle de la puissance du moteur ou de dissuasion acoustique ;

- article L. 945-5 du CRPM : introduction de trois nouvelles peines accessoires - exclusion du droit à l'obtention de nouveaux droits de pêche, suspension ou retrait du statut d'opérateur économique habilité, retrait du navire de pêche du fichier national ;

- article L. 946-1 du CRPM : suppression du renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir les modalités de calcul des amendes infligées en cas d'infraction grave, ces dernières étant précisées dans le règlement de 2023.

Sur ces articles, le Sénat ne peut donc faire évoluer le texte qu'à la marge.

3. Les dispositions relatives à la lutte contre la pêche illicite en Guyane

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (dite « pêche INN ») constitue en Guyane une atteinte grave à l'exploitation durable des ressources halieutiques et à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche. Sur la période 2019-2023, l'effort et la production de la pêche INN des navires étrangers sont estimés à des niveaux pouvant atteindre plusieurs fois ceux de la flotte légale locale, pour un volume total évalué entre environ 1 400 et 9 000 tonnes. Cette situation porte une atteinte directe aux pêcheries guyanaises, aux stocks exploités, ainsi qu'aux habitats et espèces protégées, notamment les mammifères marins et les tortues luth.

Or, l'objectif principal du règlement de 2023 est de **renforcer l'efficacité de la PCP et de lutter plus efficacement contre les manquements aux obligations qui en découlent**. Les articles 89 *bis* et 91 *bis* du règlement de 2009 tels que modifiés par le règlement de 2023 stipulent ainsi que les États membres doivent veiller à ce que les sanctions, qu'elles soient administratives ou pénales, soient **effectives, proportionnées et dissuasives**, tout en laissant une certaine latitude au gouvernement comme au législateur pour poursuivre cet objectif général.

Dans cette perspective, **le présent article modifie les règles contentieuses applicables en Guyane, afin de permettre au juge des libertés et de la détention d'ordonner, sous certaines conditions, la destruction en mer des embarcations qui ont servi à commettre des infractions** lorsque ni le propriétaire de l'embarcation ni une personne ayant des droits sur elle ne sont connus, l'appel contre cette décision n'étant pas suspensif.

En pratique, **les modifications proposées constituent la traduction juridique des engagements pris par le Gouvernement lors du Comité interministériel de la mer (CIMer) du 26 mai 2025 à Saint-Nazaire**, visant à renforcer la souveraineté maritime de la France, en particulier dans la lutte contre la pêche illicite. À cette occasion, le CIMer a en effet décidé d'engager une modification du code rural et de la pêche maritime afin de faciliter, sous réserve de mesures de dépollution, la destruction par immersion des navires de pêche dépourvus de pavillon et de propriétaire identifié s'étant livrés à des activités de pêche INN en Guyane.

Le dispositif proposé ne transpose donc pas directement des dispositions européennes, mais vise à adapter le droit national afin de garantir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, ce qui laisse une certaine latitude au Gouvernement comme au Parlement.

La commission des affaires européennes relève par ailleurs que le dispositif proposé a fait l'objet d'observations émises par le Conseil d'État ; si le Conseil d'État estime « justifié de renforcer les dispositions particulières à la Guyane pour lutter contre la pêche illicite », il insiste sur la nécessité de les entourer de garanties pour satisfaire aux exigences constitutionnelles relatives à la protection de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété.

4. Une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour faire évoluer le régime de sanctions applicables

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à introduire, par voie d'ordonnance, des dispositions permettant (i) de rendre applicable la **procédure d'amende forfaitaire** et (ii) d'instituer un **régime de transaction pénale** pour certains délits prévus au livre IX du CRPM.

Créée par le décret-loi du 28 décembre 1926, et intégrée dans le code de procédure pénale en 1958, **la procédure d'amende forfaitaire permet d'apporter une réponse pénale simplifiée aux contentieux de masse par la verbalisation immédiate et automatique de certaines infractions**, que le contrevenant pourra contester devant le juge sous certaines conditions. Si le contrevenant paie l'amende, dont le montant est inférieur au maximum légal encouru, **l'action publique est éteinte sans qu'il y ait recours au juge**.

Le recours à la forfaitisation a pour objectif d'offrir une **réponse pénale rapide, plus simple et plus efficace dans un certain nombre de procédures se rapportant à des infractions de faible gravité**, aisément constatables en matière de pêche. Le CRPM prévoit déjà, en tout état de cause, la possibilité de recourir à une amende forfaitaire pour certaines infractions spécifiques - comme l'absence d'affichage obligatoire, le défaut de journal de pêche, le non-respect de certaines règles de signalisation ou d'identification.

En parallèle, la transaction pénale est un mécanisme permettant au procureur de la République de **proposer à une personne suspectée d'une infraction de payer une somme d'argent afin de mettre fin aux poursuites**. Elle ne concerne que des infractions passibles d'une peine d'amende ou des délits passibles de peines limitées ; dans le domaine de la pêche maritime, certaines infractions relatives notamment au non-respect de certaines obligations administratives ou techniques peuvent d'ores et déjà relever de la transaction pénale- cette dernière restant à l'appréciation du procureur.

Le régime des sanctions relève toujours de la compétence des États membres, le droit européen n'exigeant d'eux que la mise en place d'un système de sanctions conforme aux objectifs fixés au niveau européen. Ainsi les articles 89 *bis* et 91 *bis* du règlement de 2009 dans leur rédaction issue du règlement de 2023 reconnaissent bien la possibilité, pour les États membres, **d'engager des poursuites pénales en lieu et place des sanctions administratives.**

Ils imposent toutefois que les sanctions pénales soient « effectives, proportionnées et dissuasives », et s’agissant des infractions graves définies dans l’article 91 bis, qu’elles « aient un effet équivalent à celui des sanctions administratives financières ».

En l’espèce, **le Gouvernement comme le Parlement disposent donc d’une marge de manœuvre plus substantielle ; dans ce contexte, il est particulièrement regrettable que le Gouvernement ait fait le choix de recourir à une habilitation à légiférer par ordonnance, privant le législateur de l’exercice de ses prérogatives.**

C. INITIATIVES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE RÉCENTES OU À VENIR

En janvier 2025, la Commission a lancé une consultation publique sur le fonctionnement de la PCP, dans le cadre d’une **évaluation approfondie de l’efficacité, de l’efficience et de la pertinence** de ce cadre réglementaire. Cette démarche vise à déterminer dans quelle mesure le règlement PCP a atteint ses objectifs, notamment en matière de durabilité des pêcheries, de protection des ressources marines, de sécurité alimentaire ou de résilience des communautés de pêcheurs, et d’identifier les **besoins d’adaptation ou d’amélioration futurs**. Cette évaluation s’inscrit dans une approche globale incluant aussi **l’examen du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l’aquaculture (FEAMPA)**.

La commission des affaires européennes a participé à cette consultation par le biais d’un avis politique¹ adopté le 9 avril 2025.

Par ailleurs, le Conseil et le Parlement ont adopté en septembre 2025 un règlement modifiant le règlement (UE) n° 1026/2012 concernant certaines mesures aux fins de la conservation des stocks halieutiques en ce qui concerne les pays autorisant une pêche non durable². **Ce texte vise à renforcer les règles de lutte contre les pratiques de pêche non durables autorisées par des pays tiers** sur les stocks d’intérêt commun, et offre dans ce but des outils plus efficaces à l’UE pour imposer des restrictions sur les importations ou sur les activités liées à ces pratiques, tout en maintenant un dialogue constructif avec les pays concernés.

¹ *Avis politique* relatif à la consultation publique lancée par la Commission européenne, intitulée « Politique commune de la pêche – évaluation », 9 avril 2025.

² Règlement (UE) 2025/2077 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2025 modifiant le règlement (UE) n°1026/2012 concernant certaines mesures aux fins de la conservation des stocks halieutiques en ce qui concerne les pays autorisant une pêche non durable.

La Commission européenne a par ailleurs initié en juillet 2025 une **consultation publique pour alimenter l'élaboration d'une stratégie de l'Union sur l'action extérieure en matière de pêche** au-delà de 2030. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre du **Pacte européen pour les océans** et vise à renforcer la gouvernance mondiale des pêches, à lutter contre la pêche illégale à l'échelle internationale, à promouvoir des accords de pêche durables avec les pays tiers et à appuyer la ratification d'instruments internationaux pertinents.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 JANVIER 2026

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Nous nous réunissons aujourd’hui pour examiner les observations de notre commission sur le projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne (Ddadue) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d’information, de transport, de santé, d’agriculture et de pêche.

Ce projet de loi, présenté en conseil des ministres le 10 novembre dernier, est très vaste, puisqu’il comprend soixante-dix articles répartis en neuf titres.

À l’exception de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, toutes les commissions permanentes sont saisies d’une partie de ce texte et je veux saluer la désignation de trois membres de notre commission comme rapporteurs ou rapporteurs pour avis : Daniel Gremillet pour la commission des affaires économiques, saisie au fond, aux côtés de Laurent Duplomb et de Marie-Lise Housseau ; Pascale Gruny pour la commission des affaires sociales et Marta de Cidrac pour la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, ces deux commissions étant saisies pour avis avec des délégations au fond.

Pour ce qui est de notre instance, la Conférence des présidents a décidé, sur ma demande, de consulter la commission des affaires européennes sur l’ensemble du projet de loi, en application de l’article 73 *sexies* du Règlement du Sénat. Cet article dispose que les observations de la commission des affaires européennes peuvent être présentées sous la forme d’un rapport d’information, dont je vous sou mets la synthèse. Le rapporteur de la commission des affaires européennes peut en outre présenter ses observations à la commission permanente compétente, ce que je ferai donc devant la commission des affaires économiques.

Je vous rappelle le calendrier : les commissions saisies pour avis se réuniront pour examiner le texte le 3 février ; la commission des affaires économiques l’examinera le 4 février ; le projet de loi sera ensuite examiné en séance publique les 17 et 18 février.

Compte tenu de l’ampleur de ce texte, il a fallu choisir une méthode, l’idée n’étant pas de dupliquer le travail que vont effectuer les commissions permanentes. Nous avons recherché la complémentarité avec celles-ci, en essayant notamment d’éclairer le contexte général dans lequel s’inscrit ce projet de loi, eu égard à l’ensemble des textes aujourd’hui en cours de négociation, aux mises en demeure ou aux avis motivés adressés à la France, ainsi qu’à l’ensemble des textes déjà adoptés nécessitant des mesures de transposition ou d’adaptation.

Nous avons également essayé de retracer, ce qui ne va pas de soi, le processus qui a conduit à ce que les dispositions que nous devons prendre en compte dans notre droit national soient introduites dans le droit européen, en essayant en particulier d'identifier les positions des autorités françaises.

Nous avons également veillé à mettre en évidence les différentes positions qui ont pu être prises par le Sénat sur certains des textes couverts par ce projet de loi.

Nous avons en outre essayé d'identifier les initiatives européennes nouvelles en lien avec les sujets traités qui sont en cours d'examen ou qui pourraient faire l'objet de développements à relativement brève échéance.

Nous avons enfin essayé d'apprécier les risques de surtransposition des directives ou de « sur-adaptation » des règlements, et de porter une appréciation sur les marges de manœuvre législatives nationales, ainsi que sur le recours à des habilitations à légiférer par ordonnance, rarement justifiées, me semble-t-il.

À partir de cette grille d'analyse, je mettrai en évidence quelques points. Je n'entrerai pas dans le détail des soixante-dix articles du projet de loi, qui font tous l'objet d'une analyse succincte dans le rapport d'information, mais je me tiens à votre disposition pour répondre à vos éventuelles questions sur tel ou tel de ces articles.

Je souhaite tout d'abord formuler quelques remarques générales sur ce projet de loi et sur le contexte dans lequel il s'inscrit.

Je veux ainsi faire remarquer que l'ampleur de ce texte, qui tient pour partie aux circonstances politiques qui ont conduit à certains ajustements de calendrier, est aussi et avant tout le reflet de l'intense activité normative de l'Union européenne, à laquelle nous devons nous adapter.

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) m'a ainsi indiqué que 266 actes législatifs sont aujourd'hui en cours de négociation au niveau de l'Union européenne, dont 196 actes en procédure législative ordinaire, impliquant une codécision du Conseil et du Parlement européen.

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

En effet, 60 textes européens définitivement adoptés – 35 directives et 25 règlements – nécessitent des mesures législatives d'adaptation ou de transposition qui ne sont pas incluses dans l'actuel projet de loi.

Parmi ces 60 textes qui ne sont pas pris en compte par le projet de loi, 12 ont une échéance de mise en œuvre déjà dépassée à ce jour, le plus ancien, à savoir la directive 2002/92 du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance, étant applicable depuis le 14 janvier 2005, soit vingt et un ans...

Pour 31 de ces 60 textes, l'échéance de mise en œuvre est fixée au 31 juillet de cette année, 6 autres devant être mis en œuvre d'ici à la fin de l'année 2026.

Il ne s'agit pas uniquement, en l'espèce, de dispositions ponctuelles. C'est ainsi l'ensemble du pacte sur la migration et l'asile qui nécessite des mesures d'adaptation de notre droit, impliquant une réécriture très importante du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) avant le 12 juin 2026.

Parmi les soixante-dix articles qui nous sont soumis, on note qu'une majorité d'entre eux ne correspondent pas à des transpositions de directives, mais à des adaptations de notre droit national à des règlements.

Cette observation me permet d'appeler l'attention sur une tendance profonde qui est à l'œuvre actuellement, tendance dont, au demeurant, Enrico Letta prône la généralisation dans son rapport sur l'approfondissement du marché intérieur, à savoir le recours croissant aux règlements, qui sont d'effet direct et ne nécessitent pas de transposition, à la différence des directives, qui supposent une transposition en droit national, les parlements nationaux disposant alors d'une latitude plus ou moins grande. Nous dénonçons quant à nous ce mouvement dont Enrico Letta fait la promotion.

Voilà qui n'est pas neutre, car la marge de manœuvre législative est très limitée lorsqu'il s'agit d'adapter notre droit national à la mise en œuvre d'un règlement.

Nos collègues Amel Gacquerre et Michaël Weber avaient ainsi pointé du doigt les effets majeurs et les difficultés induits par le choix de la Commission européenne de présenter une proposition de règlement pour lutter contre les retards de paiement dans les relations commerciales, en remplacement des directives précédentes.

Parmi les articles de ce projet de loi, on observe ainsi une telle substitution dans le cas du guichet unique maritime et portuaire, visé par l'article 59 et découlant d'une proposition de règlement présentée par la Commission en 2018, même si le Sénat n'avait rien trouvé à y redire à l'époque.

Le projet de loi prend également en compte des jurisprudences de la CJUE, des procédures formelles d'infraction et des procédures précontentieuses plus informelles, dans le cadre de procédures dites « *EU-Pilot* ».

J'ai demandé au SGAE de me communiquer l'ensemble des mises en demeure et avis motivés adressés par la Commission européenne au gouvernement français. Au total, à la date du 31 décembre 2025, on dénombrait quatorze mises en demeure adressées à la France par la Commission européenne, onze avis motivés, une mise en demeure complémentaire après avis motivé, et deux saisines de la Cour de justice.

Le projet de loi Ddadue permet de répondre à certains de ces enjeux. Je pense par exemple à l'article 64 relatif à la mise en conformité des conditions d'exercice de la profession de responsable d'établissement accueillant des animaux avec la directive de 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette adaptation du droit fait directement suite à une mise en demeure adressée à la France.

Le projet de loi ne permettra pas pour autant d'éteindre l'ensemble des procédures d'infraction en cours.

J'en donne un exemple avec l'article 48, qui traite d'un sujet donnant actuellement lieu à une saisine de la CJUE : la rédaction proposée ne répond pas aux observations de la Commission européenne, qui considère que le logo « Triman », dispositif d'information actuellement applicable en France et relatif aux matériaux qui composent l'emballage, issu de l'article 17 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Agec), est discriminatoire et devrait être supprimé, alors que le texte du projet de loi prévoit qu'il sera remplacé par le dispositif harmonisé européen, mais qu'il sera maintenu dans l'attente de la mise en œuvre de ce dernier.

Le dispositif proposé à l'article 48 du projet de loi ne permet donc pas, en l'état, de mettre notre pays en conformité avec la réglementation européenne telle qu'interprétée par la Commission, et la France demeurera en procédure d'infraction tant que le dispositif harmonisé européen ne sera pas mis en place.

Je transmettrai aux présidents des commissions concernées l'ensemble des éléments concernant les procédures d'infraction en cours relevant de leur champ de compétences, en observant qu'ils revêtent une certaine confidentialité.

Je veux relever que plusieurs des mesures contenues dans le projet de loi reviennent sur des transpositions antérieures, qui n'étaient pas correctes. C'est en particulier le cas dans le titre I^{er}, les trois premiers articles du projet de loi procédant à des corrections de mesures précédemment adoptées par le Parlement.

Enfin, avant de passer en revue les différents titres, je veux évoquer les habilitations à légiférer par ordonnance – elles sont au nombre de sept dans le projet de loi –, contre lesquelles je veux mettre chacun en garde, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, je garde en mémoire le psychodrame que nous avons connu il y a quelques mois à propos de la modification des règles relatives aux découverts bancaires, qui était la conséquence de l'adoption de la directive du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédits aux consommateurs, transposée en France par une ordonnance du Gouvernement publiée le 4 septembre 2025. Lors de l'examen du précédent projet de loi Ddadue, nous avons estimé, au sein de la commission des affaires européennes, qu'un examen sur le fond paraissait préférable, mais notre position n'avait pas été suivie. Cet exemple me conduit à adopter, de manière générale, une position de fermeté vis-à-vis des demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance.

Deuxièmement, je constate que l'urgence habituellement invoquée par le Gouvernement pour justifier le recours à une ordonnance trouve beaucoup moins à s'appliquer lorsqu'il s'agit pour lui de la rédiger. Lors de la Conférence des présidents du 14 janvier, le Gouvernement a ainsi annoncé la publication de deux ordonnances découlant de la dernière loi Ddadue du 30 avril 2025, dont une ordonnance relative au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).

Celui-ci a donné lieu à de nombreux débats ces derniers temps, mais il est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2026.

L'ordonnance aura peut-être respecté le calendrier d'adoption prévu par la loi Ddadue, que le Gouvernement voulait à l'époque encore plus souple, mais elle aura ignoré le calendrier de mise en œuvre concrète du droit européen.

Si jamais le Sénat devait accepter une habilitation à légiférer par ordonnance, il me semble, en tout état de cause, qu'il conviendrait de réduire au maximum les délais d'adoption de celle-ci, dès lors que les textes européens couverts par ce projet de loi doivent être mis en œuvre d'ici à l'été 2026.

Troisièmement, je constate que l'habilitation à légiférer par ordonnance n'est pas synonyme de garantie de conformité au droit de l'Union.

Je me réfère de nouveau à l'article 64 que j'évoquais tout à l'heure. Si les observations formulées à l'époque par le Sénat avaient été prises en compte, la mise en demeure aurait probablement pu être évitée.

Enfin, j'observe qu'à plusieurs reprises, dans le texte qui nous est proposé, les habilitations à légiférer par ordonnance portent sur des aspects pour lesquels il existe une réelle marge de manœuvre nationale.

Tel est le cas, par exemple, de l'article 6 du projet de loi : cette disposition doit permettre de transposer le *Listing Act*, qui vise principalement à faciliter l'accès des sociétés européennes aux marchés cotés et à favoriser la diversification des modes de financement des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Le Gouvernement met en avant le caractère technique des mesures et veille à conserver une approche cohérente, à la fois pour l'ensemble des dispositions législatives à amender et pour les autorités chargées de la collecte des informations. Il insiste également sur la nécessité de procéder à des consultations des acteurs de la place financière de Paris.

Or les deux directives du paquet *Listing Act* laissent une certaine latitude aux États membres pour procéder à des arbitrages nationaux. C'est notamment le cas concernant le niveau de rehaussement du seuil d'offre au public déclenchant l'obligation de publier un prospectus, ou encore des modalités de calcul du seuil d'offre au public inscrites dans le code monétaire et financier.

Ces sujets pourraient être utilement débattus par le Parlement. Par ailleurs, si la consultation des acteurs financiers et des superviseurs est nécessaire, les délais pour l'organiser apparaissent suffisants, d'autant que la présentation du projet de loi Ddadue a été retardée.

Il est donc paradoxal que le Parlement renonce à exercer lui-même ses prérogatives dans ce cas de figure, tout en examinant dans le détail des dispositions pour lesquelles ses marges de manœuvre apparaissent bien plus limitées.

M. Jacques Fernique. – Notre commission est sans doute le seul lieu dans lequel ce projet, aussi massif qu'hétéroclite, sera examiné de manière globale. J'aurais aimé que nous puissions prendre connaissance en amont des propositions que nous allons voter au cours de cette séance.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Les délais impartis ne nous permettaient pas de revenir plusieurs fois sur le texte, et je comprendrais tout à fait que certains commissaires s'abstiennent. Il existe néanmoins des garde-fous, les interventions de vos collègues dans les commissions permanentes et la discussion générale devant fournir l'occasion de réexaminer le texte en détail.

Nous nous inscrivons simplement dans une démarche d'observation générale.

M. Michaël Weber. – Je souscris aux propos de Jacques Fernique, le projet de loi étant en effet massif. Si certains articles n'appellent pas de remarques particulières, d'autres sont davantage susceptibles de créer des tensions, notamment pour ce qui concerne l'énergie et l'agriculture. D'autres évolutions nécessitent des moyens supplémentaires dans la perspective d'une transposition dans le droit français.

Il est encore un peu tôt pour se prononcer précisément et exprimer la position de notre groupe : l'abstention sera sans doute indiquée en attendant l'éclairage de nos chefs de file des autres commissions, car il nous faudra synthétiser les diverses positions.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – J'en viens maintenant aux différents titres du projet de loi. Je n'entrerai pas dans le détail, mais évoquerai, pour chacun d'eux, quelques points d'intérêt.

Le titre I^{er} traite de dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de services financiers et de marchés de capitaux. Ainsi que je l'ai déjà relevé, il procède à plusieurs corrections de transpositions antérieures et je regrette l'habilitation à légiférer par ordonnance envisagée à l'article 6 pour transposer le *Listing Act*.

Le titre II, quant à lui, traite de dispositions d'adaptation en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

L'essentiel de la transposition du paquet, soit les articles 10 et 11, fait l'objet d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance dont le périmètre est très large. Je propose une approche critique, en relevant que le paquet antiblanchiment a été adopté il y a bientôt deux ans.

Il s'agit d'un délai suffisant pour anticiper les évolutions nécessaires du droit national, d'autant que la présentation du projet de loi Ddadue a dû être décalée compte tenu de l'instabilité politique. Par ailleurs, pour ce qui est de la mise en œuvre de ce paquet, les marges de manœuvre nationales sont réduites, puisque des règlements d'application directe accompagnent pour la première fois ces nouvelles directives antiblanchiment.

Dans ces conditions, il me paraît d'autant plus important de laisser le Parlement débattre de la transposition des dispositions inscrites dans la directive, seules mesures sur lesquelles les États membres ont une marge d'intervention. Des sujets d'importance figurent en effet dans la sixième directive antiblanchiment et dans la directive 2024/1654 modifiant la directive 2019/1153 en ce qui concerne l'accès des autorités compétentes aux registres centralisés des comptes bancaires par l'intermédiaire du système d'interconnexion et les mesures techniques visant à faciliter l'utilisation des relevés de transactions. Peuvent être ainsi mentionnés le renforcement des responsabilités des cellules de renseignement financier ; le système d'interconnexion des registres nationaux de comptes bancaires ; l'instauration de nouvelles mesures de surveillance pour le secteur non financier, avec la mise en place des « collèges de surveillance ».

À ce sujet, je veux également rappeler que Florence Blatrix Contat et André Reichardt avaient travaillé sur l'enjeu de l'interconnexion des registres centralisés de comptes bancaires, à la suite d'une proposition de résolution européenne présentée par Nathalie Goulet. Cela me paraît justifier encore davantage un examen au fond de ces dispositions.

Le titre III comprend plusieurs articles d'adaptation au droit de l'Union en matière de marché intérieur, de consommation et de concurrence.

Pour un certain nombre de ces articles, les marges de manœuvre législatives apparaissent très étroites, dès lors qu'il s'agit de l'adaptation du droit national à des règlements.

Concernant l'article 12, qui porte sur l'adaptation du règlement relatif à la collecte et au partage de données relatives aux services de location de logements à court terme, j'émet des réserves quant au choix de recourir, là aussi, à une habilitation à légiférer par ordonnance.

Certes, les marges de manœuvre apparaissent ici particulièrement étroites, dans la mesure où, en l'espèce, le règlement dispose que toute procédure d'enregistrement établie par un État membre doit être conforme à ses dispositions, tandis que toute obligation imposée aux plateformes qui irait au-delà des prescriptions du règlement devrait être examinée à l'aune de sa compatibilité avec les textes transversaux régulant l'activité des plateformes numériques, à savoir le règlement relatif à un marché unique des services numériques et la directive du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur.

Le Gouvernement avance qu'il n'est pas possible, à ce stade, de définir avec certitude les dispositions qui doivent être prises par ordonnance, dans la mesure où « le parachèvement de cette définition est suspendu à l'aboutissement de plusieurs travaux en cours, notamment des travaux européens menés au sein de différents groupes techniques en vue de définir les principales caractéristiques attendues du point d'entrée numérique unique prévu par le règlement européen ».

Néanmoins, j'observe qu'il demande, à cet effet, un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un projet de loi de ratification devant être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Or la date d'entrée en vigueur du règlement européen est fixée au 20 mai 2026... Je ne suis donc pas convaincu par les arguments avancés par le Gouvernement, qui nous a finalement adressé hier une longue note détaillant et précisant tous les éléments nécessaires – nous la prendrons en compte dans le rapport final.

À la suite de l'échange que j'ai eu en début de semaine, au Conseil d'État, sur la souveraineté et l'Europe, je veux également souligner la nécessité que nous soyons particulièrement attentifs aux enjeux de subsidiarité en matière de logement.

Je veux également évoquer brièvement l'article 22, qui vise à achever la transposition de la directive de 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne agricole et alimentaire. Les marges de manœuvre législatives apparaissent là encore limitées, cet article visant à clore une procédure précontentieuse « *EU-Pilot* » pour éviter une procédure formelle d'infraction, la transposition effectuée en juin 2021 par ordonnance n'ayant pas été menée de manière satisfaisante.

M. Michaël Weber. – Un mot sur l'article 12, pour signaler un point d'attention : l'ensemble des bâtiments existants seraient désormais soumis aux nouvelles exigences européennes. De la même façon, pour ce qui concerne l'article 19 relatif à la surveillance de la conformité des produits, nous nous interrogeons sur les moyens humains qui seront mis en œuvre pour effectuer les contrôles. Enfin, il faudra faire preuve de vigilance à propos de l'article 23, qui prévoit que les indications géographiques protégées (IGP) devront faire l'objet d'un enregistrement.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le titre IV porte sur des dispositions d'adaptation en matière de cybersécurité, de systèmes d'information et de numérique.

Pour ce qui est de l'article 31, qui vise à intégrer les dispositions issues du règlement sur les infrastructures gigabit, je relève qu'il s'agit d'un règlement d'harmonisation minimale : un État membre peut adopter des règles plus strictes ou plus détaillées.

L'objectif majeur de cette réforme était d'atteindre les objectifs de connectivité fixés dans le programme politique de la décennie numérique, notamment la disponibilité de la fibre optique partout dans l'Union et la couverture des territoires européens par des réseaux à très haute capacité, comme la 5G, en réduisant les coûts de déploiement des réseaux à très haute capacité.

À l'étape des trilogues, la France avait fait état d'un certain nombre de points de vigilance, voire de désaccords, que le rapport détaille. Je veux insister sur l'article 35, qui porte adaptation en droit français des nouvelles règles européennes relatives au ciblage et à la transparence de la publicité politique.

C'est un sujet sensible, sur lequel j'avais travaillé avec Laurence Harribey lorsque la proposition de règlement avait été présentée par la Commission européenne. Nous avons fait valoir une position prudente et critique, en dénonçant l'ambiguïté de certaines rédactions proposées par la Commission européenne. Nos craintes étaient justifiées et se sont matérialisées par la suite, du fait de certaines modifications intervenues au cours du processus législatif européen.

Un pouvoir d'« inspection » des locaux, susceptible de s'appliquer à la presse, a ainsi été introduit sur l'initiative du Parlement européen, alors qu'il est potentiellement attentatoire aux libertés publiques, puisqu'il vient ajouter au droit français un nouveau dispositif de « perquisition », susceptible de viser les journalistes.

Or ce nouveau dispositif comporte un risque non négligeable d'ingérence des pouvoirs publics dans l'activité des journalistes. De telles « ingérences », lorsqu'elles menacent le secret des sources journalistiques, sont le plus souvent condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour, en effet, n'admet de telles atteintes que si elles visent à prévenir les infractions d'une certaine gravité, et dès lors que l'ingérence s'avère proportionnée.

Dans ces conditions, les précautions du Gouvernement pour préciser les garanties procédurales exigées lors de ces « inspections », et pour confirmer que ces garanties doivent être encore renforcées lorsque des entreprises de presse sont en cause, me paraissent pleinement justifiées.

Il faut également saluer la réécriture, effectuée à la demande du Conseil d'État, visant à souligner que les « inspections » de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) doivent être conduites dans le respect du secret des sources des journalistes. Cette référence permet de s'assurer qu'une telle ingérence est justifiée – au cas par cas – par une raison impérieuse d'intérêt général, qu'elle est proportionnée, et qu'elle a fait l'objet d'une autorisation préalable par un magistrat. Ce faisant, le dispositif prévu devient pleinement conforme à la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse et au règlement européen établissant un cadre commun pour les services de médias.

Néanmoins, le Gouvernement souhaite encore renforcer les garanties applicables en cette matière, dans le futur projet de loi relatif à la protection et au développement du droit à l'information, en conditionnant explicitement les atteintes possibles au secret des sources faites en application du règlement 2023/2844 à l'intervention préalable d'un membre de l'autorité judiciaire.

M. Michaël Weber. – Je souscris à la remarque concernant l'Arcom. L'article 25 évoque l'octroi de nouvelles compétences à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), ce qui pose à nouveau la question des moyens. L'article 33, qui a notamment trait à la généralisation de la possibilité de vérification du système d'information Schengen pour les contrôles d'identité, y compris hors cadre d'enquête et hors contrôle judiciaire, nous fera sans doute réagir.

M. Jacques Fernique. – Pour ce qui est de l'article 35, les préoccupations de fond du Sénat ont été prises en compte. En revanche, la demande visant à ce que les parlements nationaux contrôlent des points essentiels a été moins entendue.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Ce titre semble apporter une série de modifications à la loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (Sren).

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Des modifications sémantiques sont en cause. Les articles 26, 27 et 29, qui ont trait aux modifications que vous évoquez, font l'objet d'une analyse succincte dans le rapport.

Concernant le système d'information Schengen, une possibilité – et non une obligation – de le consulter par la biométrie est prévue pour les autorités compétentes, mais, au regard des incontestables avantages opérationnels qui découleront de cette mesure, il me semble tout à fait justifié que les autorités françaises proposent au Parlement, par la présente adaptation, d'activer cette option.

Le titre V traite de dispositions d'adaptation en matière de transition énergétique et climatique. Les articles 39 à 42 répondent directement à un avis motivé adressé à la France, qui n'avait pas notifié les mesures de transposition concernant la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dite « RED III ».

Je relève qu'en l'occurrence, contrairement à ce qui se passe pour d'autres parties du texte, des marges de manœuvre existent, concernant notamment la mise en œuvre des critères de durabilité pour la biomasse forestière ou l'introduction du principe d'utilisation en cascade de la biomasse, tous deux prévus par l'article 41 du projet de loi.

Ce même article prévoit également des dispositions spécifiques pour les outre-mer. Des discussions sont en cours entre la France et la Commission européenne en vue de proposer des adaptations spécifiques du critère de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la directive RED, afin de le rendre compatible avec les spécificités de ces territoires. Il me semble que nous pourrions appuyer une telle demande à l'occasion de l'examen de ce projet de loi.

Pour ce qui concerne les carburants alternatifs, l'article 42 prévoit de remplacer la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (Tiruert) par un dispositif non fiscal, l'incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants. J'observe qu'il va au-delà de ce qui était strictement nécessaire pour se conformer au droit de l'Union : le texte proposé prévoit une trajectoire de réduction de l'intensité carbone jusqu'à 2035, alors que la révision de la directive européenne ne prévoit cet objectif qu'à l'horizon 2030.

Le Gouvernement justifie ce choix par la volonté de donner aux acteurs économiques la visibilité nécessaire pour déclencher les investissements permettant la mise en place des nouveaux moyens de production de carburants alternatifs, notamment l'hydrogène et les biocarburants avancés. Une trajectoire portant sur la seule période 2027-2030 ne permettrait pas de déclencher ces investissements.

Par ailleurs, le Gouvernement constate un fort risque de fraude aux critères de durabilité des carburants alternatifs, phénomène voué à s'amplifier à mesure que le relèvement des objectifs réglementaires va accroître la taille de ce marché. La directive ne permettant pas de nous prémunir efficacement contre ce risque, le projet de texte prévoit des leviers complémentaires de lutte contre cette fraude.

Je veux évoquer brièvement l'article 45, qui a trait à la transposition de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments. Il méritera un examen particulier de la part de la commission permanente compétente.

La France, qui était en avance en ce domaine, avait essayé de défendre le dispositif qu'elle avait mis en place par le biais de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite Aper, adoptée avant la finalisation des négociations sur la directive. Ce résultat s'est joué à quelques mois.

Les positions du gouvernement français n'ont pas toutes été suivies et cela nous impose donc de réviser un cadre législatif pourtant très récent, ce qui n'est satisfaisant pour aucun des acteurs concernés.

Même si c'est toujours incommode, nous gagnerions, pour la stabilité de notre droit comme pour la compétitivité de nos entreprises, à suspendre l'examen de certains projets ou propositions de loi lorsqu'ils sont examinés en parallèle de l'examen de textes européens, afin d'éviter ce type de situations.

J'ajoute que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a émis un avis défavorable sur cet article, en raison de l'absence d'accompagnement financier prévu en direction des collectivités locales. Néanmoins, la directive devra être correctement transposée.

M. Jacques Fernique. – Ce titre fera office de plat de résistance dans le débat que nous aurons en séance. S'il comporte des éléments positifs et bienvenus, dont la sortie à terme du gaz fossile, il contient aussi deux articles problématiques.

Ainsi l'accélération du développement des énergies renouvelables prévue à l'article 39 ne doit-elle pas s'effectuer au détriment du droit de l'environnement, exigence que contredit l'idée d'une dispense d'étude d'impact : le CNEN a d'ailleurs émis un avis défavorable à ce sujet.

Par ailleurs, l'article 42, qui porte sur le développement des biocarburants, justifie une vigilance particulière quant à la soutenabilité environnementale et sociale de ces filières.

M. Michaël Weber. – L'article 36 porte sur un sujet qui mériterait d'être traité par le biais d'un projet de loi spécifique.

Concernant l'article 39, les nouvelles dérogations accordées à des projets industriels d'énergies renouvelables suscitent des questions, alors que ces projets peuvent avoir des conséquences sur l'environnement.

Sur les biocarburants, je rejoins ce qu'a dit Jacques Fernique ; j'ai par ailleurs quelques doutes sur l'article 41 et les dispositions relatives à la biomasse forestière.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le titre VI porte sur des dispositions d'adaptation en matière d'industrie, d'environnement et d'économie circulaire. Je n'évoquerai qu'un seul point et vous renvoie au rapport pour ce qui est des autres articles.

Les articles 51 et 52 traitent de la directive relative aux émissions industrielles et aux émissions de l'élevage, et du nouveau cadre d'une police environnementale des élevages.

Il s'agit de dispositions sensibles dans le contexte politique actuel. Le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par ordonnance pour permettre la création d'un régime dédié de police environnementale des installations d'élevage d'animaux. Le périmètre de l'habilitation vise explicitement la reprise des éléments liés à la directive relative aux émissions industrielles et leur déclinaison dans un régime de police venant supplanter le cadre actuel de l'installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE).

Au-delà de la réserve générale que suscite le recours à une ordonnance, et même si les mesures proposées devront prendre en compte les conditions uniformes relatives aux règles d'exploitation que doit fixer la Commission européenne avant le 1^{er} septembre 2026, on peut s'interroger sur la nécessité de prévoir une durée de douze mois pour prendre lesdites mesures.

En outre, il m'apparaît important de veiller à ce que l'ordonnance, si son principe est maintenu, n'impose pas de contraintes supplémentaires par rapport à celles qui sont prévues par le droit européen. Enfin, j'appelle les autorités françaises à veiller à ce que l'acte d'exécution que doit prendre la Commission européenne ne conduise pas à rendre inopérantes les flexibilités obtenues pour les installations agricoles.

M. Jacques Fernique. – Je veux bien entendre que l'on se soucie d'éviter la surtransposition, mais le Gouvernement pose en réalité un cadre *ad hoc* qui n'est pas exigé par le droit européen. Ce nouveau cadre spécifique aux élevages ne nous convient pas et, de surcroît, le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance nous semble excessif.

Par ailleurs, une série d'articles couvrent le champ de la loi Agec : le texte valide l'idée de réduire la responsabilité élargie du producteur (REP) des textiles sanitaires à usage unique aux seules lingettes, alors que le volume desdits textiles a triplé depuis les années 1990 et que leur traitement coûte cher à nos collectivités. Notre désaccord sur ce point est donc important. S'y ajoute l'abandon regrettable d'une REP « chewing-gum », alors que, là encore, la charge de la propreté publique pèse sur les collectivités.

En contrepoint, le texte comporte des avancées intéressantes concernant les plastiques : des mesures sur les contenants en polystyrène et sur les films pour bagages utilisés dans les aéroports. Il faudra cependant remplacer la notion de « réemploi » par celle de « réutilisable », sans quoi un affaiblissement de la loi Agec est à redouter.

Enfin, la suppression de la signalétique Triman n'est pas compensée par le déploiement d'une signalétique européenne, celle-ci n'étant pas encore finalisée.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Sur la notion de « réutilisable », vous avez tout à fait raison.

Le titre VII concerne des dispositions d'adaptation en matière de transport et d'infrastructures. Je relève simplement que l'article 58 corrige une surtransposition de la directive Eurovignette. Cela dit, le ministère des transports envisage ultérieurement, dans un autre véhicule législatif, d'autres mesures en lien avec cette directive.

Le titre VIII a trait à des dispositions en matière de santé, de sécurité au travail et de produits techniques.

Le Gouvernement, en plus de corriger des transpositions qui avaient été mal faites, introduit des mesures prises sur la base de textes européens relativement anciens, qui répondent davantage à des préoccupations nationales qu'à une évolution propre du droit européen.

Il en va ainsi du nouveau pouvoir de contrôle que le Gouvernement entend confier aux autorités de surveillance du marché pour les équipements de travail et les équipements de protection individuelle (EPI). Le Gouvernement justifie cette disposition sur la base d'un règlement européen de 2019, précédemment pris en compte dans notre droit interne, qui donne déjà suffisamment de pouvoirs d'enquêtes à ces autorités. Le Conseil d'État considérait que cette mesure n'avait pas sa place dans ce projet de loi, et, selon notre analyse, il s'agit d'une « sur-adaptation » qui ajouterait une nouvelle contrainte à celles avec lesquelles les opérateurs économiques doivent déjà composer. Sa conformité au droit européen mérite aussi d'être mieux garantie ; aussi, je m'interroge sur l'opportunité de cette mesure.

Le Gouvernement revient également sur la transposition d'une directive de 1999 concernant les conditions de travail des gens de mer. Cette directive prévoit à la fois l'obligation pour ces derniers d'être titulaires d'un certificat d'aptitude, renouvelable tous les deux ans, et la gratuité de la visite médicale qu'ils doivent réaliser à cette fin. Cette gratuité est assurée en France grâce au service de santé des gens de mer (SSGM), financé par l'État.

Ce service se trouve aujourd'hui saturé, notamment à cause d'une baisse drastique de ses effectifs comme du nombre de points de consultation. Le Gouvernement entend contourner cet obstacle en permettant à des médecins de ville habilités de délivrer les certificats d'aptitude. La prise en charge de la visite médicale incomberait dès lors aux armateurs.

Si le coût n'apparaît pas démesuré, cette modification de la transposition fait tout de même peser une nouvelle charge administrative et financière sur le secteur privé. Elle fait aussi l'impasse d'une réflexion sur l'avenir du SSGM et de ses moyens. À l'instar de la médecine du travail, le SSGM a connu une hémorragie de ses effectifs ; d'où un transfert de ses missions vers la médecine de ville et le secteur privé.

Une autre mesure de ce texte concerne les gens de mer : elle vise à leur donner le droit d'acquérir des jours de congé pendant des arrêts de travail dus à une maladie sans origine professionnelle. Un tel droit avait été introduit dans la loi Ddadue de 2024, par voie d'amendement du Gouvernement, juste avant une commission mixte paritaire (CMP) conclusive. Néanmoins, la coordination nécessaire au régime particulier des gens de mer avait été omise.

Je note par ailleurs que le Gouvernement n'a pas souhaité saisir l'occasion de cette mesure relative aux congés pour répondre à une mise en demeure datant de juin dernier. La Commission européenne enjoint en effet à la France de garantir le droit au report des congés payés pour les salariés tombés malades pendant leurs congés.

Mme Pascale Gruny. – En tant que rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales, j'ai pris connaissance de ces articles. La consultation d'un généraliste est peu adaptée, car ce praticien n'est pas au fait des spécificités des gens de mer. Je suis toujours gênée par ce type de transfert, car la médecine du travail assume des missions spécifiques de prévention que n'exercent pas les généralistes. De plus, cela ne fait que transférer le problème vers un autre, le nombre de médecins diminue aussi en général.

Par ailleurs, la rétroactivité envisagée en matière de congés payés me paraît poser problème pour les entreprises.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Je précise qu'il s'agit de permettre aux gens de mer de travailler, ce qu'ils ne peuvent pas faire si leur certificat d'aptitude n'est pas renouvelé tous les deux ans. Il faut donc trouver une solution pour désengorger le système.

Mme Pascale Gruny. – Il convient néanmoins d'éviter la facilité.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le médecin devra tout de même obtenir une habilitation, ce qui n'est pas si facile.

Mme Pascale Gruny. – J'entends, mais comme la médecine du travail, le service de santé des gens de mer ne se limite pas aux soins : il assure également de la prévention et décide des aménagements du poste de travail, par exemple.

M. Jean-François Rapin, président, rapporteur. – Le titre IX, enfin, traite de dispositions d'adaptation en matière d'agriculture, d'alimentation et de pêche. Ces mesures sont dans l'ensemble assez techniques et les marges de manœuvre paraissent relativement limitées.

On peut toutefois observer, pour ce qui est de la réglementation communautaire des obtentions végétales, qu'une évaluation a été lancée en février 2025 et que des adaptations du cadre juridique pourraient être proposées à l'issue de la consultation publique prévue cette année.

Je veux enfin mentionner l'article 70 relatif au contrôle des pêches, sujet très sensible, comme j'ai pu le constater sur le terrain. Cet article vise à répondre à plusieurs procédures précontentieuses. Deux dossiers « *EU-Pilot* » et une procédure d'infraction ont été ouverts à l'encontre de la France. Cet article est donc très attendu s'agissant de consolider le système de contrôle des pêches.

Concernant l'adaptation de notre droit au règlement du 22 novembre 2023 relatif au contrôle des pêches, les marges de manœuvre apparaissent très marginales, le texte proposé reprenant directement les dispositions de ce règlement.

En revanche, je veux une nouvelle fois m'élever contre le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance pour faire évoluer le régime des sanctions applicables, alors que des marges de manœuvre réelles existent en ce domaine.

En conclusion, ces observations sur le projet de loi Ddadue me confortent dans l'idée que nous devons renforcer notre suivi des textes européens en cours de négociation, une fois nos positions adoptées et tout au long du processus, afin d'être en mesure d'intervenir au moment opportun avant l'adoption du texte final. C'est un travail de longue haleine, mais il correspond au souhait exprimé en réunion de Bureau ; il est fondamental, dès lors que le recours au règlement se fait plus fréquent.

Nous devons également renforcer le contrôle que nous exerçons sur le Gouvernement en matière de mise en œuvre du droit de l'Union. Je veillerai à ce que le comité de liaison entre le Gouvernement et le Parlement se réunisse régulièrement.

Enfin, cet exercice confirme la pertinence de notre programme de contrôle pour 2026, s'agissant notamment d'évaluer l'action des ministères dans les négociations européennes et la mise en œuvre du droit de l'Union.

La commission adopte le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Pour préparer ce rapport, la commission des affaires a bénéficié de réponses écrites de la part de l'ensemble des ministères chefs de file sur les articles du projet de loi, centralisées par le Secrétariat général des affaires européennes, ainsi que de ce dernier.

ANNEXES

I. LISTE DES TEXTES EUROPÉENS DÉFINITIVEMENT ADOPTÉS ET NÉCESSITANT UNE MESURE LÉGISLATIVE DE TRANSPOSITION OU D'ADAPTATION QUI NE SONT PAS PRIS EN COMPTE PAR LE PROJET DE LOI

Le tableau qui suit récapitule, **par date d'échéance de mise en œuvre**, les textes européens définitivement adoptés et nécessitant une mesure législative de transposition ou d'adaptation qui ne sont pas pris en compte par le présent projet de loi.

**Liste, par date d'échéance de mise en œuvre,
des textes européens définitivement adoptés et nécessitant
une mesure législative de transposition ou d'adaptation
qui ne sont pas pris en compte par le projet de loi**

Nature de l'acte	Numéro	Titre de l'acte législatif de l'UE	Échéance de mise en œuvre
Directive	2002/92	Intermédiation en assurance	14/01/2005
Directive	2006/7	Gestion de la qualité des eaux de baignade	24/03/2008
Directive	2016/797	Interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'UE	31/10/2020
Règlement	2024/982	Échange automatisé de données aux fins de la coopération policière («Prüm II»)	25/04/2024
Règlement	2024/1263	Coordination efficace des politiques économiques et surveillance budgétaire multilatérale	30/04/2024
Règlement	2024/1264	Déficits excessifs : accélération et clarification de la mise en œuvre de la procédure	30/04/2024
Directive	2023/959	Révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE	30/06/2024
Directive	2024/1226	Définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union	20/05/2025
Règlement	2024/1717	Précisions sur les conditions de contrôles dans les zones frontalières, telles qu'issues du règlement 2024/1717 révisant le règlement 2016/399	10/07/2024

Nature de l'acte	Numéro	Titre de l'acte législatif de l'UE	Échéance de mise en œuvre
Règlement	2025/1561	Modification du règlement (UE) 2023/1542 en ce qui concerne les obligations des opérateurs économiques liées aux politiques en matière de devoir de diligence à l'égard des batteries	31/07/2025
Directive	2024/1265	Gouvernance économique : exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres	31/12/2025
Règlement	2024/3110	Nouveau règlement sur les produits de construction	08/01/2026
Directive	2023/1544	Preuves électroniques en matière pénale	18/02/2026
Directive	2024/1203	Protection de l'environnement par le droit pénal	21/05/2026
Directive	2024/1233	Permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre. REFONTE	21/05/2026
Directive	2023/970	Égalité de salaire entre hommes et femmes pour un travail identique	07/06/2026
Directive	2024/1346	Conditions d'accueil	12/06/2026
Règlement	2024/1347	Normes relatives aux conditions de la protection internationale	12/06/2026
Règlement	2024/1348	Règlement sur la procédure d'asile	12/06/2026
Règlement	2024/1349	Mise en place d'une procédure de retour à la frontière	12/06/2026
Règlement	2024/1350	Cadre de l'UE pour la réinstallation	12/06/2026
Règlement	2024/1351	Gestion de l'asile et de la migration	12/06/2026
Règlement	2024/1352	Système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN)	12/06/2026
Règlement	2024/1356	Règlement sur le filtrage	12/06/2026
Règlement	2024/1358	Règlement Eurodac	12/06/2026
Règlement	2024/1359	Règlement relatif aux situations de crise et aux cas de force majeure	12/06/2026

Nature de l'acte	Numéro	Titre de l'acte législatif de l'UE	Échéance de mise en œuvre
Directive	2024/1499	Normes applicables aux organismes chargés de l'égalité dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail	19/06/2026
Directive	2024/1500	Normes applicables aux organismes chargés de l'égalité dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail	19/06/2026
Règlement	2024/3005	Transparence et intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG)	02/07/2026
Directive	2024/1712	Lutte contre et prévention de la traite des êtres humains et protection de ces victimes	15/07/2026
Directive	2024/1799	Règles communes favorisant la réparation des marchandises	31/07/2026
Règlement	2023/1543	Règlement sur les preuves électroniques : injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale	18/08/2026
Directive	2024/1260	Recouvrement et confiscation d'avoirs	23/11/2026
Directive	2024/2831	Amélioration des conditions de travail des personnes travaillant via une plateforme de travail numérique	02/12/2026
Directive	2024/2853	Responsabilité du fait des produits défectueux	09/12/2026
Directive	2024/2881	La qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. REFONTE	11/12/2026
Règlement	2023/1115	Règlement sur la déforestation	30/12/2026
Règlement	2025/12	Collecte et transfert des informations préalables sur les passagers (données API) pour renforcer et faciliter les contrôles aux frontières extérieures	08/01/2027
Règlement	2025/13	Collecte et transfert des informations préalables sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière	08/01/2027
Directive	2025/1237	Statut de protection du loup	15/01/2027
Directive	2025/1	Cadre pour le redressement et la résolution des entreprises d'assurance et de réassurance	29/01/2027

Nature de l'acte	Numéro	Titre de l'acte législatif de l'UE	Échéance de mise en œuvre
Directive	2025/2	Amendements à la directive Solvabilité II	29/01/2027
Règlement	2025/327	Espace européen des données de santé	26/03/2027
Directive	2025/2518	Création et fonctionnement des comités d'entreprise européens et respect effectif des droits d'information et de consultation transnationale	02/04/2027
Directive	2024/2841	Création de la carte européenne du handicap et de la carte européenne de stationnement pour les personnes handicapées	05/06/2027
Directive	2024/2842	Carte européenne du handicap et carte européenne de stationnement pour les personnes handicapées : extension aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre	05/06/2027
Directive	2024/1385	Lutte contre la violence faite aux femmes	14/06/2027
Directive	2024/3017	("pack" sécurité maritime) Enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes	27/06/2027
Directive	2024/3099	("pack" sécurité maritime) Contrôle par l'État du port	06/07/2027
Directive	2024/3101	Pollution causée par les navires et introduction de sanctions	06/07/2027
Directive	2024/1654	Utilisation d'informations financières - Infractions pénales - Point d'accès unique	10/07/2027
Directive	2024/1760	Devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité	26/07/2027
Directive	2024/3019	Traitement des eaux urbaines résiduelles. REFONTE	31/07/2027
Directive	2025/25	Droit des sociétés : extension et amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques	31/07/2027
Règlement	2024/1938	Normes de qualité et de sécurité des substances d'origine humaine destinées à une application humaine	07/08/2027
Règlement	2024/3015	Interdiction sur le marché de l'Union des produits issus du travail forcé	14/12/2027
Règlement	2024/1244	Portail des émissions industrielles	01/01/2028
Directive	2023/2843	Numérisation de la coopération judiciaire transfrontalière	17/01/2028
Règlement	2024/3011	Coopération judiciaire : transmission des procédures pénales	01/02/2028
Directive	2025/50	Allègement plus rapide et plus sûr des excédents de retenues à la source	31/12/2028

Source : Secrétariat général des affaires européennes

II. LISTE DES PROCÉDURES D'INFRACTION ACTIVES À L'ENCONTRE DE LA FRANCE

Le tableau qui suit recense, à partir des éléments fournis par la Commission européenne, les **100 procédures d'infraction actives à l'encontre de la France**, classées par domaine d'action.

Liste des procédures d'infraction actives à l'encontre de la France

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2024)0188	Action pour le climat	Non-communication des mesures de transposition des directives	Politique et développement du SEQE	24-07-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2024)0061	Action pour le climat	Non-communication des mesures de transposition des directives	Politique et développement du SEQE	24-01-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2020)2290	Affaires économiques et financières	Non-conformité de la transposition des directives	Transposition de la législation de l'UE	03-12-2020	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2010)2062	Concurrence	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Directive sur la transparence et autres affaires d'aides d'État	29-09-2011	Mise en demeure complémentaire art. 260 du TFUE
INFR(2010)2062	Concurrence	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Directive sur la transparence et autres affaires d'aides d'État	05-05-2010	Mise en demeure art. 260 du TFUE
INFR(2024)2108	Emploi, affaires sociales et inclusion	Non-conformité de la transposition des directives		16-12-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2013)4095	Emploi, affaires sociales et inclusion	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Mobilité de la main-d'œuvre et coordination de la sécurité sociale	27-11-2019	Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2013)4095	Emploi, affaires sociales et inclusion	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Mobilité de la main-d'œuvre et coordination de la sécurité sociale	16-10-2014	Mise en demeure art. 258 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2018)2232	Emploi, affaires sociales et inclusion	Non-conformité de la transposition des directives	Mobilité de la main-d'œuvre et coordination de la sécurité sociale	26-01-2023	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2018)2232	Emploi, affaires sociales et inclusion	Non-conformité de la transposition des directives	Mobilité de la main-d'œuvre et coordination de la sécurité sociale	07-05-2025	Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2025)4012	Emploi, affaires sociales et inclusion	Non-conformité de la transposition des directives	Droit du travail	18-06-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2018)2232	Emploi, affaires sociales et inclusion	Non-conformité de la transposition des directives	Mobilité de la main-d'œuvre et coordination de la sécurité sociale	15-07-2021	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)0326	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Efficacité énergétique	20-11-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2021)0238	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	29-09-2022	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2021)0238	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	14-11-2024	Avis motivé complémentaire, article 258 du TFUE – article 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0220	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	11-12-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2024)0227	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	25-09-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2021)0238	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	23-07-2021	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2022)2103	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel	29-09-2022	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0141	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel	26-03-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2022)2103	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel	03-10-2024	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0220	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	23-07-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2024)0227	Énergie	Non-communication des mesures de transposition des directives	Électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables	12-02-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2019)2021	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Impact	07-03-2019	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2020)2273	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	30-10-2020	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2020)2273	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	15-02-2023	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2015)2074	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	15-02-2017	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2019)2151	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	25-07-2019	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2019)2151	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	02-07-2020	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2019)2151	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	26-01-2023	Avis motivé complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2020)4036	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	15-07-2022	Avis motivé art. 258 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	19-05-2011	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	30-10-2020	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	29-04-2015	Avis motivé complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2013)2006	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	07-12-2017	Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2019)4057	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	25-07-2019	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	28-10-2010	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2024)2017	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Déchets	24-04-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2019)2021	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Impact	18-02-2021	Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2017)2125	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	04-10-2017	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2015)2074	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	07-02-2024	Mise en demeure complémentaire art. 260 du TFUE
INFR(2019)2151	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	12-02-2025	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2020)4036	Environnement	Mauvaise application des directives	Nature	02-07-2020	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	20-11-2009	Mise en demeure art. 258 du TFUE + communiqué de presse
INFR(2008)2190	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	21-02-2013	Mise en demeure complémentaire art. 258 du TFUE
INFR(2013)2006	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	30-05-2013	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2013)2006	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	25-07-2024	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2015)2074	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	03-12-2020	Mise en demeure art. 260 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2024)2141	Environnement	Mauvaise application des directives	Déchets	25-07-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)2105	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Eau	17-07-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2019)2021	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Impact	15-07-2022	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2013)2006	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	28-09-2023	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2020)2273	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	25-07-2024	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2017)2125	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	14-05-2020	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2017)2125	Environnement	Mauvaise application des directives	Eau	09-06-2021	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2015)2074	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	18-06-2015	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2015)2074	Environnement	Mauvaise application des directives	Air	17-05-2018	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2024)2017	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Déchets	07-05-2025	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2024)2096	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Déchets	03-10-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)2267	Environnement	Non-conformité de la transposition des directives	Déchets	12-02-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)2150	Fiscalité et union douanière	Mauvaise application des directives	Fiscalité indirecte	08-10-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)2012	Fiscalité et union douanière	Non-conformité de la transposition des directives	Douanes	11-12-2025	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2025)2012	Fiscalité et union douanière	Non-conformité de la transposition des directives	Douanes	07-05-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2025)2060	Fiscalité et union douanière	Non-conformité de la transposition des directives	Douanes	17-07-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)2003	Justice et consommateurs	Non-conformité de la transposition des directives	Droit des consommateurs et du marketing	12-03-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2022)0305	Justice et consommateurs	Non-communication des mesures de transposition des directives	Handicap et inclusion	19-07-2022	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0221	Justice et consommateurs	Non-communication des mesures de transposition des directives	Droit pénal	23-07-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0053	Justice et consommateurs	Non-communication des mesures de transposition des directives	Non-discrimination et égalité entre les femmes et les hommes	30-01-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2023)0018	Justice et consommateurs	Non-communication des mesures de transposition des directives	Protection des consommateurs	26-01-2023	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2018)2378	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Mauvaise application des directives	INVESTISSEMENTS/Marchés publics et concessions	07-03-2019	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2022)4028	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	SANTÉ, ALIMENTATION ET COMMERCE DE DÉTAIL/Emballage	14-11-2024	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2024)4005	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Non-conformité de la transposition des directives	SERVICES ET PROFESSIONS/ Autres services	24-04-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)2249	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Non-conformité de la transposition des directives	SERVICES ET PROFESSIONS/ Services de construction, artisanat et industrie	16-12-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2022)4028	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	SANTÉ, ALIMENTATION ET COMMERCE DE DÉTAIL/Emballage	17-07-2025	Saisine de la Cour art. 258 du TFUE
INFR(2024)4005	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Non-conformité de la transposition des directives	SERVICES ET PROFESSIONS/ Autres services	18-06-2025	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2022)4028	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	SANTÉ, ALIMENTATION ET COMMERCE DE DÉTAIL/Emballage	15-02-2023	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)0275	Migration et affaires intérieures	Non-communication des mesures de transposition des directives	Lutte contre le terrorisme	17-07-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2024)0275	Migration et affaires intérieures	Non-communication des mesures de transposition des directives	Lutte contre le terrorisme	27-11-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)2158	Migration et affaires intérieures	Non-conformité de la transposition des directives	Armes à feu	08-10-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)0058	Migration et affaires intérieures	Non-communication des mesures de transposition des directives	Voies légales et intégration	24-01-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2023)2130	Migration et affaires intérieures	Non-conformité de la transposition des directives	Voies légales et intégration	20-12-2023	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)0054	Migration et affaires intérieures	Non-communication des mesures de transposition des directives	Coopération des forces de l'ordre	30-01-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2010)2066	Mobilité et transports	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Accords dans le domaine de l'aviation	28-10-2010	Mise en demeure art. 258 du TFUE + communiqué de presse

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2025)2126	Mobilité et transports	Mauvaise application des directives	Sécurité routière	08-10-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2023)0218	Mobilité et transports	Non-communication des mesures de transposition des directives	Réseau transeuropéen de transport	27-09-2023	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2023)0218	Mobilité et transports	Non-communication des mesures de transposition des directives	Réseau transeuropéen de transport	12-02-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2021)2176	Mobilité et transports	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Transport routier	07-05-2025	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2025)2133	Mobilité et transports	Non-conformité de la transposition des directives	Sécurité routière	08-10-2025	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)2020	Mobilité et transports	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Ciel unique européen	24-04-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2021)2176	Mobilité et transports	Mauvaise application des règlements, des traités et des décisions	Transport routier	12-11-2021	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2024)0274	Réseaux de communication, contenu et technologies	Non-communication des mesures de transposition des directives	Sécurité des réseaux et de l'information	27-11-2024	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2024)0274	Réseaux de communication, contenu et technologies	Non-communication des mesures de transposition des directives	Sécurité des réseaux et de l'information	07-05-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2023)2164	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-conformité de la transposition des directives	Services financiers de détail	07-02-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE

Numéro de l'infraction	Domaine d'action	Type d'infraction	Thème	Date de la décision	Type de décision
INFR(2023)2188	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Mauvaise application des directives	Lutte contre le blanchiment de capitaux	24-04-2024	Mise en demeure art. 258 du TFUE
INFR(2025)0140	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-communication des mesures de transposition des directives	la finance numérique	11-12-2025	Avis motivé art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2023)2164	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-conformité de la transposition des directives	Services financiers de détail	12-02-2025	Avis motivé art. 258 du TFUE
INFR(2025)0271	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-communication des mesures de transposition des directives	Comptabilité	24-09-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0055	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-communication des mesures de transposition des directives	Banque	30-01-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0327	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-communication des mesures de transposition des directives	Marchés des capitaux	20-11-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE
INFR(2025)0140	Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux	Non-communication des mesures de transposition des directives	la finance numérique	26-03-2025	Mise en demeure art. 258-art. 260, paragraphe 3, du TFUE

Source : Commission européenne