



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

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

Première lecture

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

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

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

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

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

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

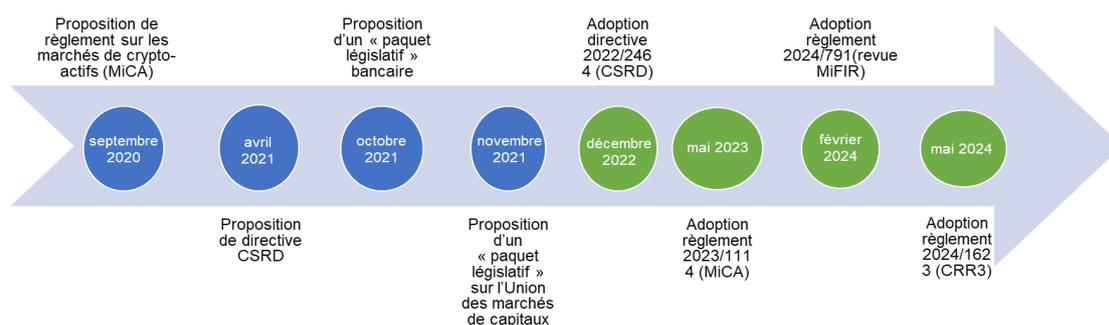
A. LE CADRE EUROPÉEN APPLICABLE EN MATIÈRE DE DROIT BANCAIRE, MONÉTAIRE ET FINANCIER A ÉTÉ MODIFIÉ PAR PLUSIEURS TEXTES TRANSVERSAUX ET SECTORIELS ADOPTÉS RÉCEMMENT

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

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

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

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



Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

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

² Markets in Crypto-Assets.

³ Corporate Sustainability Reporting Directive.

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

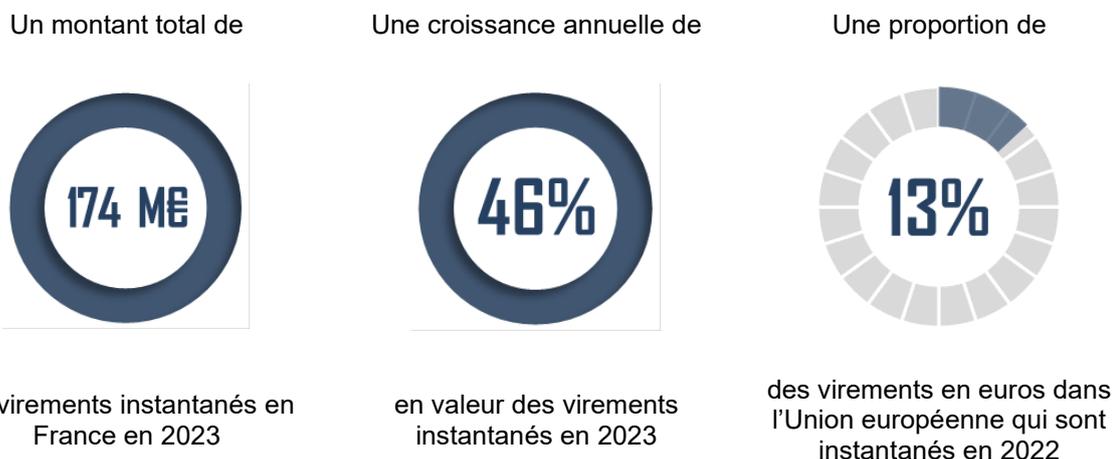
B. LES ACTES LÉGISLATIFS ADOPTÉS PENDANT LA NEUVIÈME LÉGISLATURE DU PARLEMENT EUROPÉEN (2019-2024) PERMETTRONT EN PARTICULIER DE RENFORCER L'INTÉGRATION FINANCIÈRE DU MARCHÉ INTÉRIEUR

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

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

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

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



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

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

² Single Euro Payments Area.

³ European Single Access Point.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28