

N° 390

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2025

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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,*

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 529, 631 et T.A. 53

Sénat : 352 et 389 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• <b>ARTICLE 1<sup>er</sup></b> Adaptations relatives à l'interdiction du paiement pour flux d'ordres, à l'élargissement du champ des autorités auxquelles l'Autorité des marchés financiers doit transmettre des comptes rendus de transactions, à l'établissement d'un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés de capitaux et la durabilité, aux obligations vertes européennes et à la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité, et aux marchés de crypto-actifs .....	11
• <b>ARTICLE 2</b> Adaptations relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, à la définition de la compagnie financière holding et aux conditions que doivent remplir les entreprises d'investissement pour être éligibles à exercer leurs activités de dépositaire d'organisme de placement collectif en valeur mobilières, aux gestionnaires de crédits et acheteurs de crédits, aux virements en euros et aux contrats de crédit aux consommateurs, aux contrats à la consommation et contrats de services financiers conclus à distance .....	26
• <b>ARTICLE 3</b> Adaptations relatives à l'assurance de responsabilité civile des véhicules et au pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution .....	45
• <b>ARTICLE 4</b> Adaptations relatives aux modalités d'accès aux données du registre des bénéficiaires effectifs .....	53
• <b>ARTICLE 5</b> Adaptations relatives à la limitation des recours contre les actes préparatoires et leur auteur en cas de mise en œuvre des clauses d'action collective ..	65
• <b>ARTICLE 6</b> Modalités de déclaration des paiements en nature aux gouvernements et autorités publiques dans le rapport sur les paiements des grandes entreprises extractives .....	70
• <b>ARTICLE 7 A (nouveau)</b> Report de quatre ans des obligations prévues par la directive CSRD pour les entreprises concernées à compter des exercices 2026 et 2028 .....	75
• <b>ARTICLE 7</b> Corrections dans le code de commerce liées à la transposition de la directive CSRD .....	79
• <b>ARTICLE 8</b> Corrections dans le code de la mutualité liées à la transposition de la directive CSRD .....	89
• <b>ARTICLE 10</b> Corrections dans le code des assurances, le code de la sécurité sociale et le code rural et de la pêche maritime liées à la transposition de la directive CSRD .....	92
• <b>ARTICLE 11</b> Corrections dans le code monétaire et financier liées à la transposition de la directive CSRD .....	95
• <b>ARTICLE 12</b> Corrections dans l'ordonnance n° 2023- 1142 du 6 décembre 2023 liées à la transposition de la directive CSRD .....	99
• <b>ARTICLE 12 bis (nouveau)</b> Rationalisation des obligations d'information des représentants des travailleurs sur les informations de durabilité .....	103

EXAMEN EN COMMISSION.....	105
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	121
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	125
LA LOI EN CONSTRUCTION .....	127

## L'ESSENTIEL

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<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup>** 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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)**.

## I. 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

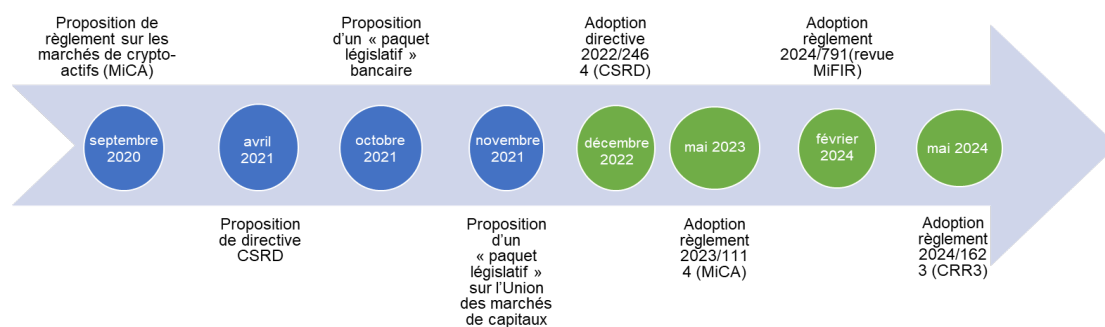
### A. LE CADRE EUROPÉEN APPLICABLE EN MATIÈRE DE DROIT BANCAIRE, MONÉTAIRE ET FINANCIER A ÉTÉ MODIFIÉ PAR PLUSIEURS TEXTES TRANSVERSAUX ET SECTORIELS ADOPTÉS RÉCEMMENT

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 2023<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> 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.

En **premier lieu**, le règlement 2023/1114 ou « règlement MiCA<sup>1</sup> », proposé par la Commission européenne en septembre 2020, a permis de fixer un 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 CSRD<sup>2</sup> », proposée 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.

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 2022<sup>3</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé les dispositions de la « 5<sup>e</sup> directive anti-blanchiment » qui prévoyait l'accessibilité du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) au grand public. Conformément aux dispositions de la « 6<sup>e</sup> 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

---

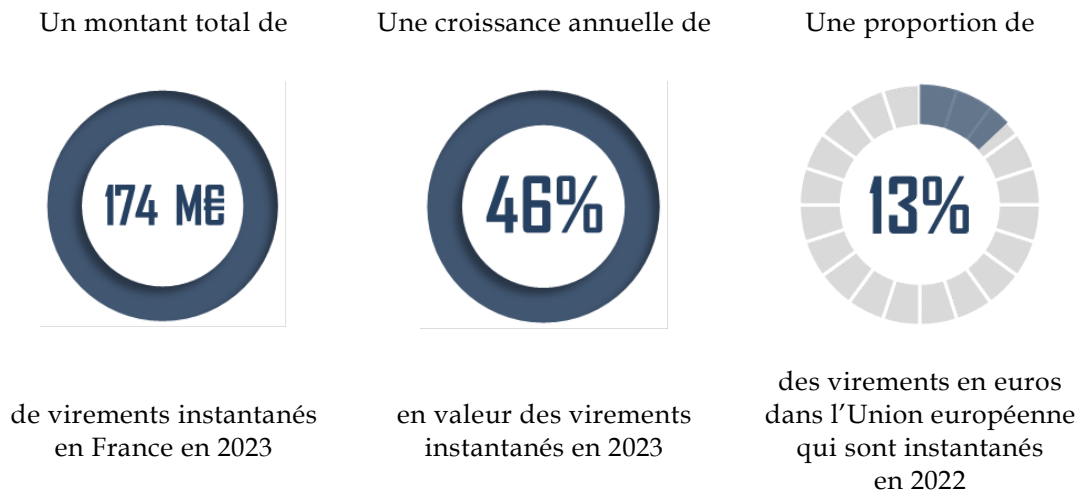
<sup>1</sup> *Markets in Crypto-Assets.*

<sup>2</sup> *Corporate Sustainability Reporting Directive.*

<sup>3</sup> *CJUE, Gr. ch., C-37/20, 22 novembre 2022, WM c/ Luxembourg Business Registers.*

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 (SEPA<sup>1</sup>)**. 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 ESAP<sup>2</sup> » 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<sup>er</sup>** 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**.

<sup>1</sup> Single Euro Payments Area.

<sup>2</sup> European Single Access Point.



## II. 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 TRANSDRE 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<sup>er</sup> et 2** ;

- **celles** qui **complètent** ou corrigent des textes de transposition adoptés antérieurement, notamment **des dispositions des articles 4 à 8 et 10 à 12** ;

- **celles** des articles 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>) 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<sup>er</sup> 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 (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.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

**Adaptations relatives à l'interdiction du paiement pour flux d'ordres, à l'élargissement du champ des autorités auxquelles l'Autorité des marchés financiers doit transmettre des comptes rendus de transactions, à l'établissement d'un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés de capitaux et la durabilité, aux obligations vertes européennes et à la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité, et aux marchés de crypto-actifs**

Le présent article poursuit quatre objectifs.

Il vise d'abord à adapter le droit interne aux dispositions résultant de la « revue de MIFIR », en interdisant le paiement pour flux d'ordre et en élargissant le périmètre des autorités destinées à recevoir les comptes rendus de transactions financières de la part de l'Autorité des marchés financiers.

Il prévoit ensuite d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de neuf mois pour adapter le droit interne aux dispositions instituant un point d'accès unique européen, le paquet dit « ESAP ».

Troisièmement, il décline dans le droit interne les dispositions relatives à la supervision concernant le standard européen d'obligations vertes.

Il procède enfin à la finalisation du travail entamé par l'ordonnance du 15 octobre 2024 sur les marchés de crypto-actifs, qui visait à adapter le droit interne au règlement dit « MiCA » du 31 mai 2023.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté deux amendements visant à tenir compte du calendrier d'examen du présent projet de loi, l'un tendant à écourter le délai d'habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit interne au paquet « ESAP » de neuf mois à six mois, l'autre supprimant l'entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> mars 2025 des dispositions d'adaptation au standard européen sur les obligations vertes (amendements COM-91 et COM-93).

La commission a également, sur proposition du rapporteur, estimé nécessaire de revenir sur la règle de conflit de loi sur les titres inscrits sur une technique de registre distribué (dite DLT), introduite à l'Assemblée nationale, qui se distingue des critères retenus par l'acquis européen depuis près de 30 ans. La rédaction initialement prévue dans le texte, proposée par le Haut comité juridique de la Place financière de Paris, qui prévoyait que la loi applicable est la loi du système, a dès lors été rétablie par l'amendement COM-101 du rapporteur.

Enfin, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, les amendement COM-110 et COM-111 permettant de compléter la transposition de la directive « AIFM » respectivement en actualisant les pouvoirs dont dispose l’Autorité des marchés financiers (AMF) vis-à-vis des sociétés de gestion étrangères qui gèrent des fonds d’investissements alternatifs (FIA) et fournissent en France des services d’investissement et en consacrant l’obligation de désignation d’un commissaire aux comptes pour les fonds de la catégorie « Autres FIA », ces commissaires aux comptes étant intégrés au régime d’obligation de transmission de certaines informations à l’Autorité des marchés financiers.

La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter cet article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT : L’APPLICATION DU PAQUET « MIFIR-MIFID 2 », DU POINT D’ACCÈS UNIQUE EUROPÉEN, DU STANDARD EUROPÉEN D’OBLIGATIONS VERTES ET DU RÈGLEMENT MICA N’EST PAS ENCORE PLEINEMENT EFFECTIVE EN FRANCE

### A. UN DROIT FRANÇAIS MAL AJUSTÉ AU PAQUET MIFIR-MIFID 2

#### 1. L’élargissement du périmètre des autorités destinées à recevoir les comptes rendus de transactions financières

Le règlement du 28 février 2024<sup>1</sup>, dit « revue de MiFIR », ainsi que la directive du même jour<sup>2</sup>, révisant la directive dite « MiFID 2 », issus de propositions de la Commission européenne du 25 novembre 2021, visent à améliorer la transparence en introduisant un système européen consolidé de publication pour **faciliter l’accès de tous les investisseurs aux données de négociation**, de façon à accélérer l’Union des marchés de capitaux.

Ces textes visent d’abord à établir des systèmes consolidés de publication, pour éviter une dispersion des données de négociation sur de multiples plateformes. Comme le précise le Conseil de l’Union européenne, « *les systèmes consolidés de publication viseront à publier les informations dans des délais aussi proches que possible du temps réel* ».

Dans ce domaine, le règlement MIFiR apporte de nombreuses modifications.

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2024/791 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant le règlement (UE) no 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.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2024/790 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d’instruments financiers.

En particulier, le règlement du 28 février 2024 précité modifie l'article 26 du règlement (UE) 600/2014 (dit MiFIR) de façon à **élargir le périmètre des autorités auxquelles les autorités compétentes pour recueillir les déclarations relatives à des transactions financières exécutées par les entreprises d'investissement transmettent ces informations**. Ces informations concernent les caractéristiques de l'instrument financier traité, l'acheteur et le vendeur, la taille et le prix de la transaction ainsi que les personnes ou algorithmes ayant contribué à l'exécution<sup>1</sup>.

Jusqu'à alors limité à « *l'autorité compétente du marché le plus pertinent du point de vue de la liquidité pour ces instruments financiers* », ce périmètre est désormais étendu aux autorités compétentes chargées de la surveillance des entreprises d'investissement émettrices, à celles chargées de la surveillance des succursales qui ont participé à la transaction, ainsi qu'à l'autorité compétente chargée de la surveillance des plates-formes de négociation utilisées.

Or l'**article L. 632-11 du code monétaire et financier (CMF)**, version française de ces dispositions, n'a pas évolué : il dispose toujours que **lorsque l'Autorité des marchés financiers reçoit des comptes rendus de transactions** en application de l'article L. 533-9 du même code, qui fait obligation à certains prestataires de services d'investissement négociant de gré à gré certains instruments financiers, **elle transmet ces informations à l'autorité compétente du marché le plus pertinent en termes de liquidité pour l'instrument financier considéré, s'il est européen**<sup>2</sup>.

## 2. L'interdiction du paiement pour flux d'ordres (PFOF)

Par ailleurs, le règlement du 28 février 2024 insère un nouvel article 39 *bis* dans le règlement (UE) 600/2014 (dit MiFIR), visant à **interdire aux entreprises d'investissement – les courtiers – agissant pour le compte de clients de détail ou de clients professionnels de percevoir un paiement pour flux d'ordres (PFOF)**, c'est-à-dire « *une redevance, une commission ou un avantage non monétaire de la part de tiers pour l'exécution des ordres de ces clients sur un lieu d'exécution donné ou pour la transmission des ordres de ces clients à un tiers en vue de leur exécution sur un lieu d'exécution donné* ».

En pratique, ce sont les teneurs de marché qui versent ces paiements pour flux d'ordres aux courtiers, qui peuvent dès lors, au lieu de viser l'intérêt de leurs clients, être incités à favoriser celui du teneur de marché en échange du PFOF. Le recours aux PFOF est très répandu aux États-Unis et a fait l'objet d'une forte couverture médiatique et d'intenses débats politiques au moment de l'affaire « GameStop ». En Europe, seule le courtier allemand Trade Republic s'est largement appuyé sur cette méthode durant la pandémie de

---

<sup>1</sup> Réponses de la direction générale du Trésor au questionnaire du rapporteur.

<sup>2</sup> Situé dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Covid-19, parvenant à attirer de nombreux clients en offrant des ordres de bourse supposément gratuits, et dont le revenu était généré grâce au PFOF.

L'interdiction vise donc à protéger les investisseurs. Une exemption est néanmoins prévue jusqu'au 30 juin 2026 à la discrétion des États membres dans lesquels de telles pratiques avaient cours avant le 28 mars 2024, ce qui est le cas de l'Allemagne, mais pas de la France.

**La seule interdiction s'en rapprochant, dans le droit français, est celle prévue au V de l'article L. 533-18 du CMF**, qui prévoit que les prestataires de services d'investissement (PSI) autres que les sociétés de gestion de portefeuille (SGP) ne reçoivent aucune rémunération, aucune remise ou aucun avantage non monétaire pour l'acheminement d'ordres vers une plate-forme de négociation ou un lieu d'exécution particulier qui méconnaîtrait les exigences liées à l'obligation de chercher le meilleur résultat lors de l'exécution d'un ordre<sup>1</sup>, de prendre des mesures visant à empêcher les conflits d'intérêts<sup>2</sup>, ainsi que les exigences liées à la probité, la fiabilité et la transparence du conseil et à l'interdiction de certaines commissions<sup>3</sup> ainsi que concernant la conception et la distribution des instruments financiers<sup>4</sup>.

Le droit français n'interdit donc pas purement et simplement les paiements pour flux d'ordres, sans pour autant l'autoriser explicitement.

***B. LE POINT D'ACCÈS UNIQUE EUROPÉEN VISE À RENDRE PLUS ACCESSIBLES DES INFORMATIONS FINANCIÈRES ET NON FINANCIÈRES ET NÉCESSITE POUR SA MISE EN ŒUVRE DE NOMBREUSES MESURES DE COORDINATION AVEC LE DROIT INTERNE***

Le paquet législatif européen dit « ESAP » (pour *European Single Access Point*) prévoit la création, d'ici à juillet 2027 au plus tard, d'un **point d'accès unique aux informations financières et non financières des entités européennes, géré par l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et destiné à rendre accessibles sur un portail internet les informations rendues publiques par les acteurs financiers régulés**. Visant à doter l'Union européenne d'un portail similaire à ceux développés aux États-Unis, au Japon ou au Canada<sup>5</sup>, il constitue un élément du plan d'action de la Commission européenne pour les marchés de capitaux.

En effet, **les informations financières et extra-financières actuellement accessibles au public sont dispersées et non standardisées**, ce

---

<sup>1</sup> I de l'article L. 533-18 du code monétaire et financier.

<sup>2</sup> 3° du I ou II de l'article L. 533-10 du code monétaire et financier,

<sup>3</sup> Articles L. 533-11 à L. 533-12-4 du code monétaire et financier

<sup>4</sup> Articles L. 533-24 et L. 533-24-1 du code monétaire et financier.

<sup>5</sup> L'étude d'impact du projet de loi mentionne les plateformes EDGAR (*Electronic Data-Gathering, Analysis, and Retrieval*) opérée par la Securities and Exchange Commission (SEC), EDINET, opérée par l'autorité japonaise des marchés financiers, et SEDAR (*System for Electronic Document Analysis and Retrieval*), géré par l'autorité canadienne des valeurs mobilières.

qui rend difficile leur usage, par les épargnants, les investisseurs, analystes financiers et intermédiaires de marché (y compris afin de les intégrer dans les produits financiers qu'ils distribuent) ou même les chercheurs ou les autorités de supervision. Comme le mentionne l'étude d'impact du projet de loi, reprenant les chiffres de la Commission européenne, en 2020, **seulement 18 % des informations publiées par les entreprises étaient centralisées sur une base de données européenne. Le but du projet « ESAP » est de faciliter progressivement leur usage.** Ainsi, les informations relatives aux entreprises et à leurs produits seront intégrées à l'ESAP en trois phases jusqu'au 10 juillet 2030<sup>1</sup>, selon la nature des activités et des informations concernées, conformément aux 35 réglementations européennes modifiées par le paquet législatif ESAP.

### Les trois phases d'ESAP

Les informations qui seront accessibles dans le cadre d'ESAP seront préalablement collectées en trois phases. La première concernera les informations publiées par les sociétés cotées et les actionnaires en application de la directive Transparence de 2004, du règlement Prospectus de 2017 et du règlement de 2012 sur les ventes à découvert, et débutera le 10 juillet 2026. La deuxième phase débutera le 10 janvier 2028 et couvrira les informations publiées en application de dix textes européens. La dernière phase débutera le 10 janvier 2030 et couvrira les informations publiées en application de 22 autres textes. Une clause de revue, qui interviendra au plus tard le 10 janvier 2029, permettra à la Commission européenne, en étroite collaboration avec l'Autorité européenne des marchés financiers et sur la base de ses rapports annuels, d'évaluer la mise en œuvre, le fonctionnement et l'efficacité de l'ESAP.

*Source : commission des finances, d'après le site internet de l'Autorité des marchés financiers*

Composé d'un règlement du 13 décembre 2023<sup>2</sup>, d'un règlement dit « omnibus »<sup>3</sup> modifiant 19 règlements européens, et d'une directive « omnibus »<sup>4</sup> modifiant quant à elle 16 directives européennes, le paquet législatif « ESAP » nécessitera de **lourdes modifications en droit interne**, non seulement pour éviter d'éventuelles incohérences entre le droit français et les règlements européens qui sont d'application directe, mais

<sup>1</sup> À partir de cette date, des informations complémentaires pourront être déposées sur une base volontaire.

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen.

<sup>4</sup> Directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen.

également pour transposer la directive « omnibus » sur le point d'accès unique européen.

***C. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU STANDARD EUROPÉEN EN MATIÈRE D'OBLIGATIONS DURABLES NÉCESSITE UNE MISE EN COHÉRENCE DU DROIT FRANÇAIS POUR PRÉCISER LES POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS***

Rentré en application le 21 décembre 2024, le **standard européen d'obligations vertes** créé par le règlement du 2 novembre 2023<sup>1</sup>, dit « EU GBR », offre à des sociétés qui s'y conformeront la faculté d'émettre des obligations vertes bénéficiant de l'appellation « EuGB ».

En particulier, le produit de l'émission devra être affecté conformément aux exigences de la **taxonomie verte de l'Union européenne**, qui vise à permettre aux investisseurs de savoir si leurs placements favorisent ou non les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et de l'accord de Paris : seul 15 % du produit de l'obligation peut s'exonérer de ces exigences, sous certaines conditions. Le règlement prévoit également une information renforcée pour l'investisseur en amont et après l'émission.

En plus d'un **prospectus** approuvé par l'autorité compétente, l'émetteur d'obligations vertes doit publier, en amont de l'émission, **une fiche d'information** comportant des informations sur les actifs à financer et un examen pré-émission, qui correspond à une assurance, donnée par un examinateur externe, que l'émetteur se conforme au standard. Après l'émission, l'émetteur doit produire un **rapport d'affectation** justifiant annuellement l'allocation effective, un **examen post-émission**, dans lequel un examinateur externe évalue la bonne allocation des fonds au regard de la fiche d'information et du rapport d'affectation, ainsi qu'un **rapport d'impact**, après l'allocation complète des fonds, rendant compte de l'impact environnemental du produit de l'émission. **L'ensemble de ces documents devront être notifiés à l'AMF pour toutes les émissions dont elle aura approuvé les prospectus**<sup>2</sup>. Ces dispositions sont regroupées au **chapitre 2 du titre II** du règlement EU GBR.

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, si l'AMF dispose d'une compétence générale de contrôle et de surveillance en lien avec les admissions à la négociation et avec l'offre au public de titres financiers, le règlement prévoit des pouvoirs spécifiques qui ne peuvent se déduire des compétences actuellement prévues par le code monétaire et financier.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité.

<sup>2</sup> Site de l'Autorité des marchés financiers – Règlement établissant un standard européen pour les émissions d'obligations vertes « EuGB ».



Certes, le règlement EU GBR est d'application directe, mais certaines de ses dispositions demeurent peu précises et laissent une certaine marge de manœuvre dans l'application aux États membres, voire leur imposent de s'en saisir. Par exemple, l'article 45 du règlement, en son 3, prévoit que « *les États membres veillent à ce que des mesures appropriées soient mises en place pour que les autorités compétentes soient investies de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exécution de leurs missions* », ce qui peut nécessiter des modifications législatives. De même, l'article 49, en son 1, prévoit que « *les États membres, conformément au droit national, font en sorte que les autorités compétentes aient le pouvoir d'imposer des sanctions administratives et de prendre d'autres mesures administratives appropriées, ces sanctions et mesures devant être effectives, proportionnées et dissuasives* ».

Il apparaît par ailleurs que le code monétaire et financier précise, en son article L. 621-8, que l'AMF « *s'acquitte des missions résultant du règlement (UE) n° 2017/1129 du 14 juin 2017 et veille à l'application des dispositions de celui-ci* ». Une telle disposition n'apparaît pas spécialement utile, ce règlement étant d'application directe, mais comme le précise l'étude d'impact, **le lecteur du code monétaire et financier est « habitué à y voir retranscrites toutes les missions de l'AMF »**. Il pourrait, en ce sens, être utile de préciser dans ce code que l'AMF est également compétente pour veiller à l'application du règlement EU GBS.

#### **D. LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX CRYPTO-ACTIFS GAGNERAIT À ÊTRE PRÉCISÉ POUR TENIR COMPTE DU RÈGLEMENT « MICA »**

**Le règlement MiCA du 31 mai 2023<sup>1</sup> a créé un cadre harmonisé et spécifique aux marchés de crypto-actifs au niveau européen, entré en vigueur le 30 décembre 2024.**

Comme le précise l'étude d'impact, **le règlement MiCA est silencieux quant à la nature juridique des crypto-actifs ou aux sûretés pouvant être constituées sur les crypto-actifs**. La question de la nature juridique soulève celle du régime de propriété afférant, tandis que celle des sûretés nécessite également d'être résolue pour **rendre effectif le règlement MiCA**.

Un rapport du Haut comité juridique de la Place financière de Paris (HCJP) du 27 janvier 2024 a ainsi proposé de clarifier le régime juridique applicable aux crypto-actifs.

Une partie de ses conclusions a été retenue dans le cadre de **l'ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 relative aux marchés de crypto-actifs**, qui crée notamment un régime juridique à part entière relatif aux actifs numériques permettant de clarifier la nature juridique des actifs numériques ainsi que leur régime de transfert de propriété. Elle a introduit

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937.

dans le code monétaire et financier la catégorie des actifs numériques, lesquels se définissent comme des **biens incorporels négociables et dont le transfert résulte de l'inscription au bénéfice de l'acquéreur dans la DLT** (c'est-à-dire *distributed ledger technology*, traduit en français par « technologie des registres distribués »)<sup>1</sup>. **Le détenteur d'un crypto-actif** (qui est une sous-catégorie d'actif numérique), auparavant considéré comme créancier de la plate-forme émettrice et à cet égard insuffisamment protégé, **est désormais le propriétaire de ce crypto-actif**<sup>2</sup>.

Certaines des dispositions de l'ordonnance initiale en avaient été disjointes par le Conseil d'État en raison de l'absence de lien suffisamment étroit avec l'objet de l'habilitation prévue au II de l'article 6 de la loi « DDADUE » du 22 avril 2024<sup>3</sup>, sur le fondement duquel l'ordonnance du 15 octobre 2024 précitée a été adoptée. Il en est ainsi de l'introduction d'une règle de conflit de lois, de la possibilité de remettre en pleine propriété des crypto-actifs en garantie d'obligations financières et d'un régime de nantissement sur crypto-actifs.

Toujours dans son rapport du 27 janvier 2024, **le HCJP soulignait en effet le manque de clarté concernant les règles de conflit de loi sur les titres numériques**, là où celles-ci sont nécessaires lorsque plusieurs législations différentes peuvent s'appliquer à la transaction ou la faillite. La combinaison de plusieurs rattachements possible existe ainsi : la loi de l'émetteur, les dispositions relatives aux conditions de détention et au support du titre, et les règles relatives à l'exercice du droit de propriété.

L'approfondissement de ce sujet a été renvoyé à un autre rapport du HCJP, publié le 31 mai 2024, sur l'état des solutions en droit international privé français aux conflits de lois relatifs aux effets patrimoniaux des actifs inscrits sur un registre distribué. Ce rapport souligne notamment la difficulté générale de localisation des actifs inscrits sur un registre distribué, et estime qu'il convient d'étendre le rattachement au lieu où se situe le système de règlement et de négociation : comme il le signale, « *tant pour les sûretés constituées au sein d'un système que pour les droits et obligations résultant de son fonctionnement, la loi du système est applicable. Le rattachement suit ainsi une logique d'unification de la loi applicable au sein du système et suggère l'intérêt de son extension pour les droits et obligations hors système, en particulier à l'égard du créancier muni de sûreté.* »<sup>4</sup> La solution proposée par le HCJP, conforme à l'acquis européen constitué par les dispositions des trois directives dites

---

<sup>1</sup> Article L. 226-2 du code monétaire et financier.

<sup>2</sup> L'article L. 226-3 du code monétaire et financier prévoit désormais que nul ne peut revendiquer pour quelque cause que ce soit un actif numérique dont la propriété a été acquise de bonne foi par le propriétaire de ces actifs numériques.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Rapport sur la détermination de la loi applicable aux actifs inscrits en registres distribués du Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris, publié le 31 mai 2024, p. 20.

« Finalité »<sup>1</sup>, « Assainissement »<sup>2</sup> et « Collatéral »<sup>3</sup>, est que la loi applicable au titre financier numérique est la loi du système dans lequel les titres circulent.

Dans ce même rapport, le HCJP avait envisagé – sans que cette proposition ne fasse consensus – d’intégrer les crypto-actifs au régime des garanties financières prévu aux articles L. 211-36 et suivants du CMF, en lieu et place ou en complément de la création d’un titre *ad hoc* consacré aux crypto-actifs.

Il avait également proposé la création d’un nouveau régime de nantissement sur crypto-actifs dont les règles s’inspirent du régime de nantissement de compte-titres prévu à l’article L. 211-20 du code monétaire et financier, en détaillant sa rédaction. Le HCJP proposait notamment que seuls les crypto-actifs soumis au règlement MiCA puissent constituer l’assiette du nantissement et que la constitution du nantissement soit opposable *inter partes* à l’égard des tiers sans autre formalité que la signature de la déclaration de nantissement.

## II. LE DROIT PROPOSÉ : L’ADAPTATION DU DROIT INTERNE À LA REVUE DE MIFIR, AU PAQUET ESAP, AU STANDARD EUROPÉEN D’OBLIGATIONS VERTES ET UNE MEILLEURE EFFECTIVITÉ DU RÈGLEMENT MICA

Le présent article poursuit quatre objectifs : l’adaptation du droit interne aux dispositions résultant de la « revue de MIFIR » (I), l’adaptation du droit interne aux dispositions instituant un point d’accès unique européen (II), l’adaptation du droit interne aux nouvelles dispositions européennes sur les obligations vertes européennes (III), et enfin la finalisation du travail entamé par l’ordonnance du 15 octobre 2024 sur les marchés de crypto-actifs, qui visait à adapter le droit interne au règlement MiCA (IV).

Le 2° du I du présent article remplace le V de l’article L. 533-18 du code monétaire et financier (CMF) par une **interdiction de la pratique du paiement pour flux d’ordres aux PSI autres que les SGP**, dont il est prévu qu’ils ne peuvent pas percevoir une redevance, une commission ou un avantage non monétaire de la part de tiers pour l’exécution des ordres de leurs clients sur un lieu d’exécution donné ou pour la transmission des ordres de leurs clients à un tiers en vue de leur exécution sur un lieu d’exécution donné. Le 1° du I vient clarifier l’interaction entre les dispositions sur les versements de commissions ou d’avantages non-monétaires en liaison avec la fourniture de services d’investissement, figurant à l’article L. 533-12-4 du code monétaire

---

<sup>1</sup> Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titre.

<sup>2</sup> Directive 2001/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 concernant l’assainissement et la liquidation des établissements de crédit.

<sup>3</sup> Directive 2002/47/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juin 2002 concernant les contrats de garantie financière.

et financier, et celles relatives aux paiements pour flux d'ordre, nouvellement prévues au V de l'article L. 533-18 du CMF. Le **3° du I** se limite à corriger une erreur matérielle à l'article L. 549-2 du code monétaire et financier.

Le **4° du I** remplace le premier alinéa de l'article L. 632-11 du code monétaire et financier par plusieurs alinéas visant à **prévoir que l'Autorité des marchés financiers devra remettre ses comptes rendus de transaction sur des instruments financiers** à davantage d'autorités :

- l'autorité compétente du marché le plus pertinent du point de vue de la liquidité, c'est-à-dire l'autorité de supervision financière du pays où l'instrument financier concerné est le plus activement négocié ;

- les autorités compétentes chargées de la surveillance des entreprises d'investissement émettrices, c'est-à-dire les autorités qui supervisent les deux contreparties impliquées dans la transaction, et éventuellement l'entité syndicataire en cas de transaction sur le marché obligataire primaire ;

- les autorités compétentes chargées de la surveillance des succursales qui ont participé à la transaction c'est-à-dire, lorsque des succursales d'entreprises d'investissement situées dans un autre État membre participent à une transaction, les autorités nationales compétentes respectives de ces entreprises d'investissement ;

- l'autorité compétente chargée de la surveillance des plates-formes de négociation utilisées c'est-à-dire, en pratique, différente de l'autorité compétente du marché le plus pertinent en termes de liquidité lorsque la transaction est effectuée sur des systèmes multilatéraux de négociation (MTF) ou des systèmes organisés de négociation (OTF) où sont admis à la négociation des titres dont le marché de référence est localisé dans un autre État membre.

Le **II** vise à autoriser le Gouvernement à **prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois** à compter de la promulgation de la loi « DDADUE », **toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier le droit interne afin de transposer la directive « omnibus » du paquet ESAP** et à étendre les dispositions prises sur ce fondement, avec les adaptations nécessaires, à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy, Saint Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **III** modifie le code monétaire et financier pour conférer à l'Autorité des marchés financiers des pouvoirs de contrôle et de sanction supplémentaires afin d'assurer la bonne exécution du nouveau standard européen en matière d'obligations durables, prévu par le règlement EU GBR.

Tout d'abord, le **5° de son A** ajoute dans le code monétaire et financier un **article L. 621-20-11** instituant l'Autorité des marchés financiers (AMF) comme autorité compétente au titre de l'article 44 de ce règlement, c'est-à-dire pour assurer la supervision des émetteurs d'obligations vertes européennes relativement à leurs **obligations en matière de transparence et d'examen externe**, mais aussi d'exclusion de certaines expositions titrisées et

d'information en cas de titrisation, ainsi que, pour ceux qui utilisent des modèles de publications périodiques d'informations post-émission, de respect de leur format.

Le 1° modifie l'article L. 621-8-4 du CMF de façon à prévoir que, pour mener ses missions au titre du règlement EU GBR, l'AMF est dotée des pouvoirs de surveillance et d'enquête mentionnés à l'article 45 dudit règlement. L'AMF pourra ainsi notamment exiger la remise de documents ou d'informations, procéder à des inspections sur place dans des locaux professionnels, convoquer et entendre toute personne susceptible de fournir des informations utiles. La commission des sanctions de l'AMF pourra imposer des sanctions pécuniaires d'un montant maximum de 100 millions d'euros.

Selon la logique « *name and shame* », le 2° complète l'article L. 621-13-9 du code monétaire et financier pour prévoir qu'en cas de manquement à ce règlement de la part d'un émetteur, l'AMF peut exiger de lui qu'il publie sur son site internet la déclaration publique par laquelle l'AMF a mentionné qu'il était responsable de ce manquement.

Les 3° et 4° prévoient que la commission des sanctions de l'AMF peut interdire l'émission d'obligations vertes européennes pour une période maximale d'un an. Cette interdiction s'applique d'abord, par l'introduction d'un nouveau paragraphe au III de l'article L. 621-15 du CMF, aux personnes physiques ou morales qui ont enfreint le chapitre 2 du titre II<sup>1</sup> ou les articles 18 ou 19 du règlement, qui excluent du périmètre des obligations vertes certaines expositions titrisées et prévoient des exigences supplémentaires en cas de titrisation. En vertu d'un nouveau IV dans l'article L. 621-14 du CMF, le collège peut également procéder à une telle interdiction dès l'ouverture d'une nouvelle procédure de sanction lorsqu'un émetteur a déjà fait l'objet d'une sanction pour avoir enfreint de manière grave et répétée ces dispositions.

**Les 6° à 10° du A du III du présent article déterminent les modalités d'application outre-mer de ces dispositions, tandis que le B du même III prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2025.**

Le IV procède à plusieurs compléments substantiels à la législation encadrant les crypto-actifs, conformément à l'esprit du règlement MiCA :

- le 1° complète l'article L. 211-7 du code monétaire et financier pour y introduire une **règle de conflit de loi concernant les conditions et effets patrimoniaux sur des titres financiers inscrits au moyen d'une technologie des registres distribués** : selon la version initiale du projet de loi, ceux-ci sont déterminés par la loi de l'État où est située l'entité autorisée pour opérer le système de règlement DLT ou, le cas échéant, le système de négociation et de règlement DLT ;

---

<sup>1</sup> Ce chapitre conditionne l'émission d'obligations vertes à la publication de plusieurs informations.

- le 2° institue, à l'article L. 211-38 du code monétaire et financier, un régime de garanties financières sur crypto-actifs ;

- le 3° complète le titre II *bis* du livre II du code monétaire et financier, sur les actifs numériques, par un article L. 226-5, qui crée un régime de nantissement des actifs numériques, inspiré de celui qui existe actuellement pour les comptes-titres à l'article L. 211-20 du code monétaire et financier. Le nantissement est constitué par une déclaration signée par le propriétaire des actifs numériques, rendant le nantissement opposable. Le nouvel article L. 226-5 prévoit également que le créancier nanti peut obtenir une attestation de nantissement auprès d'un prestataire de services sur actifs numériques ou sur crypto-actifs. Il détermine qu'en cas de nantissements successifs, le rang des créanciers est réglé par ordre de déclaration initiale. Les clauses dites d'arrosage permettent d'ajouter de nouveaux actifs à l'assiette initiale.

Les 4° et 5° prévoient que, dans les rédactions résultant des 2° et 3°, les termes « actifs numériques » sont remplacés par le terme « crypto-actifs » à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026, date de la fin de la période transitoire prévue pour les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) enregistrés ou agréés et de pleine application du règlement MiCA.

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES CORRECTIONS TECHNIQUES, UNE HARMONISATION DES FORMULATIONS SUR LES CRYPTO-ACTIFS ET UNE MODIFICATION DE LA RÈGLE DE CONFLIT DE LOI**

Après l'adoption de huit amendements rédactionnels du rapporteur pour avis de la commission des finances Mickaël Bouloux, plusieurs amendements ont été adoptés en séance à l'Assemblée nationale.

Trois amendements, procédant à une correction rédactionnelle d'erreur légistique ou de date, ont été adoptés, à l'initiative de Mickaël Bouloux (amendement n° 124) et du Gouvernement (amendements n° 213 et 215).

L'amendement n° 214 du Gouvernement, également adopté en séance, introduit dans le A du III un 1° A, un 1° B et un 1° C qui visent à harmoniser dans le CMF certaines formulations sur les crypto-actifs, issues de la loi « PACTE »<sup>1</sup>, avec le règlement MiCA et à rectifier les pouvoirs attribués à l'AMF par ce règlement. À l'article L. 621-5-3 du même code instituant un droit fixe dû par les personnes soumises au contrôle de l'AMF, il rectifie, au 6° du I qui prévoit ce droit en cas de notification d'un livre blanc sur les crypto-actifs<sup>2</sup>, le terme de « document d'information » pour le remplacer,

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

<sup>2</sup> Le livre blanc recense des informations générales concernant notamment l'émetteur, l'offre ou la personne qui demande l'admission à la négociation, l'exploitant de la plate-forme de négociation le cas

justement, par « livre blanc ». Au I *ter* de l'article L. 621-7, qui prévoit que le règlement général de l'AMF détermine les règles qui s'imposent aux émetteurs de crypto-actifs, l'amendement remplace le terme d' « émetteurs » par la formulation appropriée dans le règlement MiCA d' « *offreurs et personnes qui demandent l'admission à la négociation* ». Enfin, le règlement MiCA prévoit que les autorités nationales compétentes doivent pouvoir exiger l'éviction d'une personne physique de l'organe de direction d'un émetteur d'un jeton se référant à un ou des actifs ou d'un prestataire de services sur crypto-actifs, mais ne prévoit pas qu'elles doivent disposer d'un tel pouvoir s'agissant des émetteurs de crypto-actifs autres que des jetons se référant à un ou des actifs ou des jetons de monnaie électronique, ce pourquoi l'amendement supprime le VIII de l'article L. 621-7-3, qui confère ce pouvoir à l'AMF.

L'amendement n° 13 du groupe LFI-NFP modifie la règle de conflit de loi visée au 1° du A du IV du présent article, de façon à prévoir que la loi qui s'applique n'est pas la loi du système, mais celle à laquelle appartient le détenteur des crypto-actifs, ou celle à laquelle appartient chaque partie de ces transactions.

L'amendement n° 216 du Gouvernement procède par ailleurs à de nombreuses modifications, visant, en créant au sein du A du IV un 5° *bis*, un 5° *ter*, un 5° *quater*, un 5° *quinquies* et un 5° *sexies* ainsi qu'un V, à :

- prévoir, en complétant l'article L. 518-15-1 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue de l'article 32 de l'ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2026, qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les règles prévues par le règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs, dit « règlement TFR », sont applicables à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui fournit des prestations de services sur crypto-actifs pour le compte de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASE) ;

- corriger une erreur de formulation à l'article L. 612-5-3 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue de l'article 22 de l'ordonnance précitée, déterminant le montant du droit fixe versé à l'Autorité des marchés financiers par certains prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA) : la version actuelle applique un droit aux PSCA agréés en France au 30 décembre 2024 pour fournir au moins un service sur crypto-actif, et l'amendement prévoit à la place un droit pour les PSCA agréés à compter du 30 décembre 2024 ;

---

*échéant, sur le projet de crypto-actifs ou encore sur les principales incidences négatives sur le climat et autres incidences du mécanisme de consensus utilisé pour émettre le crypto-actif (voir l'article 6 du règlement MiCA).*

- compléter, dans l'article L. 612-39-1 du code monétaire et financier concernant la compétence de la commission des sanctions de l'ACPR en matière de crypto-actifs, une référence à l'article L. 612-2 qui liste les personnes assujetties à l'ACPR ;

- corriger une erreur de renvoi figurant à l'article 24 de l'ordonnance précitée, qui modifiait incomplètement l'article 4 de la loi n° 2023-451 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux pour tenir compte de l'évolution du droit des crypto-actifs et en particulier de l'abrogation des articles L. 54-10-3 et L. 54-10-5 du code monétaire et financier relatifs aux obligations des prestataires de services sur actifs numériques (PSAN) à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026 ;

- appliquer, avec les adaptations nécessaires, ces modifications en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

L'amendement n° 217 du Gouvernement, qui crée un 8° et un 9° au sein du A du IV, vise également à tenir compte de l'abrogation des articles L. 54-10-3 et L. 54-10-5 du code monétaire et financier à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026 et à en tirer les conséquences dans les adaptations applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, en modifiant en ce sens les articles L. 772-10, L. 773-40, L. 774-40 et L. 775-34 du code monétaire et financier.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE POUR S'ADAPTER AU DROIT EUROPÉEN**

Les dispositions de cet article sont les bienvenues pour rendre pleinement effectives les dispositions du droit européen.

Le I permet une adaptation du droit interne à la « revue de MiFIR » qui ne soulève pas de difficulté.

En revanche, le délai d'habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit interne au paquet « ESAP » prévu au II devrait être réduit pour tenir compte du retard pris dans l'examen du présent projet de loi, initialement prévu pour le début de la session 2024-2025. La commission des finances a adopté un **amendement COM-91** du rapporteur visant à le faire passer de neuf à six mois.

Pour les mêmes motifs de retard pris dans l'examen du texte, le B du III, qui prévoit une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> mars 2025 des dispositions d'adaptation au standard européen sur les obligations vertes, est supprimé par l'**amendement COM-93** du rapporteur.

Ensuite, il paraissait nécessaire de revenir sur la règle de conflit de loi introduite à l'Assemblée au 1° du A du IV de l'article, en ce qu'elle se distingue des critères retenus par l'acquis européen depuis près de 30 ans. La rédaction



initialement prévue, proposée par le HCJP, par laquelle la loi applicable est la loi du système, a dès lors été préférée et retenue par l'**amendement COM-101** du rapporteur.

Le rapporteur a également souhaité corriger une sous-transposition de l'article 45 de la directive (UE) n° 2011/61 du 8 juin 2011, dite « AIFM »<sup>1</sup>, qui encadre les fonds d'investissement alternatifs (FIA), ou *hedge funds*. En effet, alors que celui-ci prévoit que l'autorité du pays d'accueil d'un FIA géré par un gestionnaire étranger peut, si ce gestionnaire ne respecte pas les règles applicables sur son territoire, prendre des mesures pouvant aller jusqu'à l'interdiction de commercialisation du FIA sur son territoire, et ce, donc, quelle que soit la nationalité du FIA, le champ de l'article L. 532-21-3 du CMF<sup>2</sup>, prévu pour le transposer, est restreint au cas de FIA de droit français gérés par une société de gestion européenne. La commission des finances a ainsi adopté l'**amendement COM-110** du rapporteur, qui vise à modifier l'article L. 532-21-3 afin de renforcer le pouvoir d'interdiction de commercialisation en France de FIA étrangers bénéficiant d'un passeport par l'Autorité des marchés financiers.

Parallèlement, le rapporteur a complété la transposition de la directive (UE) 2011/61, ou « directive AIFM » et plus spécifiquement des articles 22 et 46 de la directive qui prévoient respectivement qu'un commissaire aux comptes soit désigné pour l'ensemble des fonds d'investissement alternatifs, y compris les fonds de la catégorie « Autres FIA », et que les contrôleurs des comptes puissent fournir des informations aux autorités nationales de surveillance. Par suite, la commission a adopté l'**amendement COM-111** du rapporteur ayant pour objet d'une part de compléter l'article L. 214-24 du code monétaire et financier pour appliquer l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes à l'ensemble des FIA entrant dans le champ de la directive AIFM et d'autre part de compléter les articles L. 621-23 et L. 621-25 du code monétaire et financier pour inclure les commissaires aux comptes des FIA dans le régime d'obligation de transmission de certaines informations à l'Autorité des marchés financiers

Par surcroît, des précisions légistiques ont été apportées au texte par l'**amendement rédactionnel COM-92** du rapporteur.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010.

<sup>2</sup> Introduit par l'article 10 de l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.

## ARTICLE 2

**Adaptations relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, à la définition de la compagnie financière holding et aux conditions que doivent remplir les entreprises d'investissement pour être éligibles à exercer leurs activités de dépositaire d'organisme de placement collectif en valeur mobilières, aux gestionnaires de crédits et acheteurs de crédits, aux virements en euros et aux contrats de crédit aux consommateurs, aux contrats à la consommation et contrats de services financiers conclus à distance**

Le présent article prévoit plusieurs dispositions d'adaptation de la législation au droit financier de l'Union, notamment dans le secteur bancaire.

En premier lieu, le I de l'article transpose la mise à jour du cadre européen en matière de redressement et de résolution des établissements bancaires en matière d'exigences minimales de fonds propres et d'engagements éligibles (MREL) pour tenir compte d'une part des entités de liquidation et d'autre part de la possibilité de fixer une exigence de MREL interne sur une base consolidée pour certaines filiales d'une entité de résolution.

En deuxième lieu, le II de l'article met à jour la législation nationale pour tenir compte des modifications apportées au règlement CRR en actualisant la définition de la notion de compagnie financière holding (CFH) et les renvois opérés pour soumettre les entreprises d'investissement dépositaires d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) aux exigences minimales de fonds propres applicables aux banques pour prendre en compte le risque opérationnel.

En troisième lieu, le III de l'article complète la transposition en droit national de la directive (UE) du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires et acheteurs de crédits notamment en précisant les obligations des gestionnaires de crédits ayant obtenu un agrément, en précisant les modalités de cantonnement par les gestionnaires de crédit des fonds reçus des emprunteurs et en complétant les pouvoirs dont dispose l'ACPR pour contrôler le respect par les gestionnaires de crédits de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT).

En quatrième lieu, les IV, V et VI de l'article adaptent la législation nationale à l'entrée en vigueur du règlement (UE) du 13 mars 2024 sur les virements instantanés en euros. Ils prévoient notamment :

- d'une part, la mise à jour des pouvoirs de l'ACPR pour assurer l'effectivité des nouvelles obligations pesant sur les prestataires de service de paiement de pouvoir émettre et recevoir des virements instantanés, de plafonner les frais applicables à ces virements, de mettre en place un système de fiabilisation des IBAN et d'adapter les modalités de criblage des transactions,
- d'autre part, l'actualisation des règles applicables aux établissements de paiement et aux établissements de monnaie électronique pour tenir compte de leur possibilité de participer à un système de paiement et des obligations additionnelles mise à leur charge en cas de demande de participation à un système de paiement.

En cinquième lieu, le VII de l'article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures ayant pour objet de transposer d'une part la directive (UE) du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit à la consommation et d'autre part la directive (UE) du 22 novembre 2023 relative aux contrats de services financiers conclus à distance.

Les cinq ensembles de mesures prévus par cet article contribuent à assurer la conformité de la législation nationale au droit de l'Union européenne.

Par suite, cet article non seulement participe à maintenir le bon fonctionnement du marché intérieur mais correspond également à une exigence constitutionnelle de transposition du droit de l'Union et de conformité à ses dispositions.

Pour tenir compte du délai d'examen du projet de loi, la commission a adopté, outre des précisions rédactionnelles, cinq amendements du rapporteur ayant pour objet :

- de supprimer des dispositions d'entrée en vigueur différée devenues sans objet (COM-114, COM-115 et COM-116) ;
- de supprimer une habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer partiellement des dispositions du règlement (UE) du 13 mars 2024 sur les virements instantanés en euros au bénéfice d'une inscription dans la loi des dispositions correspondantes lors de l'examen du texte en séance publique (COM-112) ;
- d'encadrer l'habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer les directives (UE) du 18 octobre 2023 sur les contrats de crédit à la consommation et du 22 novembre 2023 sur les contrats de services financiers conclus à distance par cohérence avec le délai limite de transposition de ces directives (COM-113).

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES RÈGLES EN MATIÈRE DE RÉOLUTION BANCAIRE, DE CADRE PRUDENTIEL APPLICABLE AU SECTEUR FINANCIER, DE CADRE APPLICABLE AUX GESTIONNAIRES DE CRÉDIT ET AUX ACHETEURS DE CRÉDIT, D'ENCADREMENT DES VIREMENTS EN EUROS ET D'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET DE FOURNITURE DE SERVICES FINANCIERS À DISTANCE SONT FIXÉES CONCURRENTMENT PAR LE DROIT DE L'UNION ET PAR LA LÉGISLATION NATIONALE**

***A. LE RÉGIME DE RÉOLUTION BANCAIRE ET LES EXIGENCES MINIMALES DE FONDS PROPRES ET D'ENGAGEMENTS ÉLIGIBLES (MREL) SONT FIXÉES CONJOINTEMENT PAR LE DROIT DE L'UNION ET LE CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER***

À la suite de la crise économique et financière de 2008, l'Union européenne a adopté un nouveau régime de gestion des crises bancaires et financières.

Le standard international de référence pour les régimes de résolution a été adopté en 2011 par le Conseil de stabilité financière (FSB<sup>1</sup>) et consacré par la réunion du G20 de Cannes en novembre 2011. Il a été transposé en Europe par la directive (UE) 2014/59/UE du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014<sup>2</sup> établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement dite « directive BRRD<sup>3</sup> ».

Le régime européen de gestion des crises bancaires a été adopté parallèlement au renforcement de la supervision bancaire et au renforcement des exigences prudentielles imposées aux banques à travers des exigences de fonds propres au regard de leurs actifs pondérés des risques (ratio de solvabilité) et de leur exposition totale (ratio de levier).

Ainsi, le régime de résolution bancaire a pour but d'organiser la gestion d'une crise bancaire dans le cas où les exigences prudentielles n'auraient pas permis la survenue d'une défaillance bancaire.

L'objectif central du régime de résolution bancaire adopté après la crise de 2008 est de faire contribuer en priorité les actionnaires et les créanciers de l'établissement financier concerné plutôt que la puissance publique.

---

<sup>1</sup> *Financial Stability Board.*

<sup>2</sup> *Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n ° 1093/2010 et (UE) n ° 648/2012.*

<sup>3</sup> *Bank Recovery and Resolution Directive.*

Cette exigence se traduit par la capacité donnée à l'autorité de résolution de procéder à des renflouements internes (*bail-in*) en cas de défaillance. Pour organiser cette hypothèse avant qu'une défaillance n'intervienne, l'autorité de résolution fixe pour chaque groupe bancaire assujetti au régime de la résolution bancaire une stratégie de résolution qui a un caractère préventif.

Dans le cadre de la fixation de cette stratégie de résolution, l'autorité de résolution détermine pour chaque établissement bancaire une exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles (exigence de MREL<sup>1</sup>). Au niveau de l'entité de résolution, il s'agit d'une exigence de MREL « externe » dans la mesure où elle a pour finalité de permettre l'absorption des pertes du groupes par des investisseurs extérieurs au groupe (actionnaires et créanciers notamment). Au sein du groupe bancaire, chaque filiale est également soumise à une exigence de MREL « interne » dont la finalité est de permettre l'absorption des pertes de la filiale par le groupe dans le cadre d'un schéma de remontée des pertes.

Le régime européen de redressement et de résolution bancaire a été transposé en droit national au sein du code monétaire et financier notamment par l'ordonnance du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière<sup>2</sup>.

Plus particulièrement, les règles applicables en matière d'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ont été transposées aux articles L. 613-44 et L. 613-44-1 du code monétaire et financier.

***B. LES COMPAGNIES FINANCIÈRES HOLDING (CFH) ET LES ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT DÉPOSITAIRES D'ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF EN VALEURS MOBILIÈRES (OPCVM) SONT SOUMISES À DES RÈGLES PRUDENTIELLES SPÉCIFIQUES PRÉVUES PAR LE DROIT DE L'UNION***

Après la crise économique et financière de 2008, le Comité de Bâle de la Banque des règlements internationaux (BRI) a adopté en 2010 des normes prudentielles renforcées désignées comme les normes « Bâle III ».

Ces normes, qui prévoient en particulier de renforcer les exigences de fonds propres des établissements de crédits et des entreprises d'investissement pour assurer un ratio minimum de solvabilité, ont été transposées par plusieurs actes législatifs de l'Union européenne dont notamment le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du

---

<sup>1</sup> *Minimum Requirements for Own Funds and Exigible Liabilities.*

<sup>2</sup> *Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.*

Conseil du 26 juin 2013<sup>1</sup> concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement dit « règlement CRR<sup>2</sup> ».

Les compagnies financières holding (CFH) sont une catégorie d'établissement financier qui, sans être un établissement de crédit, détient des établissements bancaires et dont plus de la moitié de l'activité est liée à des activités de crédit ou d'investissement. La qualification comme CFH emporte des conséquences en matière d'obligations prudentielles, les CFH étant notamment soumises, d'une part, aux exigences prudentielles, notamment en matière de fonds propres, et, d'autre part, à une obligation de compétence et d'honorabilité de leurs dirigeants effectifs et membres de leurs organes de surveillance (« obligations *fit & proper* ») prévue à l'article 91 de la directive CRD.

Parallèlement, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 mars 2016<sup>3</sup>, les règles prudentielles applicables aux établissements de crédit prévu par le règlement CRR en matière de risque opérationnelle sont également applicables aux entreprises d'investissement ayant leur siège social en France qui exercent l'activités de dépositaire d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Ce choix de soumettre les entreprises d'investissement dépositaires d'OPVM aux exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit en matière de risque opérationnel est justifié par un objectif de protection des épargnants.

### ***C. LES ACTIVITÉS DES ACHETEURS DE CRÉDITS ET DES GESTIONNAIRES DE CRÉDITS SONT ENCADRÉES PAR UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE TRANSPOSÉE PAR DES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER***

La gestion des prêts non-performants (PNP), c'est-à-dire des créances inscrites au bilan des établissements de crédit pour lesquels un défaut de paiement est probable ou avéré, repose sur deux catégories d'acteurs. D'une part, les acheteurs de crédits ont pour activité de racheter auprès des banques les créances associées au PNP. D'autre part, les gestionnaires de crédit dont l'activité consiste à exécuter les contrats de PNP en procédant au recouvrement de ces créances auprès des emprunteurs concernés.

Au regard de la fragmentation des marchés nationaux en matière d'activité des acheteurs et des gestionnaires de crédit, les règles applicables à ces acteurs ont été harmonisée au sein de l'Union par l'adoption de la directive (UE) du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

<sup>2</sup> Capital Requirements Regulation.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.

crédits<sup>1</sup>. Cette directive a pour objectif de limiter la fragmentation du marché intérieur en créant un « passeport européen » pour les acteurs transfrontaliers. Parallèlement, elle vise à garantir la protection des emprunteurs en appliquant un principe de maintien systématique d'un même niveau de protection pour le débiteur indépendamment du transfert de sa créance.

Cette intégration du marché européen en matière d'achat et de gestion de crédit a pour finalité de renforcer la profondeur et l'efficacité de ce marché pour réduire le niveau des PNP dans le bilan des établissements bancaires dans le double objectif de consolider le secteur bancaire et de dégager, au regard des exigences prudentielles en matière de fonds propres, des marges dans le bilan des banques pour permettre la production de nouveaux prêts par les établissements de crédit.

Le cadre européen fixé par la directive (UE) du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits a été transposé en droit français notamment par l'ordonnance du 6 décembre 2023 relative aux gestionnaires de crédits et aux acheteurs de crédits<sup>2</sup>.

#### ***D. L'ACCÈS AUX SYSTÈMES DE PAIEMENT ET LES OBLIGATIONS PESANT SUR LES PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT (PSP) FONT L'OBJET D'UN ENCADREMENT PAR LE DROIT DE L'UNION TRANSPOSÉ EN DROIT NATIONAL***

La directive (UE) 98/26/CE du 19 mai 1998<sup>3</sup>, qui a pour objet principal de réduire les problèmes en cas d'insolvabilité d'un participant en consacrant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, fixe les règles applicables aux systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titre, notamment en consacrant une définition des systèmes de paiement et des institutions y participant.

Le règlement (UE) n° 260/2012<sup>4</sup> sur les virements en euros fixe un cadre commun au sein de l'espace unique de paiement en euros (SEPA<sup>5</sup>) pour faciliter les règlements transnationaux. Le règlement consacre notamment un principe d'accessibilité en application duquel les comptes nationaux utilisés

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2023-1139 du 6 décembre 2023 relative aux gestionnaires de crédits et aux acheteurs de crédits.

<sup>3</sup> Directive 98/26/CE du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres.

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009.

<sup>5</sup> Single Euro Payments Area. Cet espace réunit 38 pays dont les 27 États membres de l'Union ainsi que l'Albanie, le Monténégro, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, la Suisse, le Royaume-Uni et le Saint-Siège.

pour des virements au sein de chaque pays doivent également être accessibles pour des virements transnationaux, les mêmes règles doivent s'appliquer aux virements nationaux et aux virements transfrontaliers et les systèmes de paiement doivent être interopérables.

La directive (UE) 2015/2366 du 25 novembre 2015<sup>1</sup> sur les services de paiement dans le marché intérieur, ou « DSP 2 », harmonise les règles applicables à l'activité des prestataires de service de paiement (PSP) au sein de l'Union. Elle prévoit notamment des conditions relatives à l'agrément des établissements de paiement, dont un registre central est tenu par l'Autorité bancaire européenne, et des règles harmonisées pour permettre des conditions de concurrence équitable entre les prestataires de service de paiement dans le marché intérieur.

Ce cadre européen en matière de systèmes de paiement, de virements en euro et d'activité des prestataires de service de paiement est complété par plusieurs dispositions législatives, notamment du code monétaire et financier, qui transpose le droit de l'Union ou adapte la législation nationale à ce cadre transnational.

#### ***E. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET DE SERVICES FINANCIERS CONCLUS À DISTANCE FAIT L'OBJET D'UN CADRE SPÉCIFIQUE FIXÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE***

L'activité du crédit à la consommation est actuellement encadrée à l'échelle de l'Union européenne par la directive (UE) du 23 avril 2008 concernant le crédit à la consommation<sup>2</sup>. À partir du 20 novembre 2026, les règles applicables à cette activité, notamment en matière de protection des consommateurs, seront celles fixées par la directive (UE) 2023/2225 du 18 octobre 2023 relative au crédit à la consommation<sup>3</sup>.

La directive (UE) 2023/2225 du 18 octobre 2023, ou CCD<sup>4</sup> II, renforce l'encadrement applicable aux activités de crédit à la consommation. En premier lieu, la nouvelle directive dispose d'un champ d'application élargi, qui intègre notamment les crédits de moins de 200 euros ou les contrats de location avec option d'achat (LOA) qui étaient exclus de la précédente directive. En second lieu, la nouvelle directive renforce l'information des consommateurs notamment en consolidant les obligations des prêteurs en matière d'information contractuelle et précontractuelle et en interdisant la publicité trompeuse sur le crédit à la consommation. Enfin en troisième lieu,

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) no 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE.

<sup>2</sup> Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

<sup>3</sup> Directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE.

<sup>4</sup> Consumer Credit Directive.



la nouvelle directive renforce la protection des emprunteurs notamment en consacrant un droit de rétractation de quatorze jours, en consacrant l'obligation pour les États de mettre en place des mesures pour prévenir les abus dont la fixation de taux plafonds et en consacrant le droit à une intervention humaine en cas de refus d'octroi d'un prêt fondé sur un algorithme.

Pour les services financiers ne faisant pas l'objet d'une réglementation spécifique, la directive (UE) du 23 septembre 2002<sup>1</sup> sur la commercialisation à distance des services financiers (DMFSD<sup>2</sup>) fixe un socle commun de règles à appliquer pour assurer la protection des consommateurs. À partir du 19 juin 2026, les règles applicables en matière de contrats de services financiers conclus à distance seront fixées par un chapitre spécifique de la directive 2011/83/UE<sup>3</sup> créé par la directive (UE) du 22 novembre 2023<sup>4</sup> relative aux contrats de services financiers conclus à distance.

Les nouvelles dispositions relatives aux contrats de services financiers conclus à distance sont notamment intégrées au sein d'un chapitre III *bis* de la directive 2011/83. Ces dispositions, qui constituent un « filet de sécurité » ayant pour objet de s'appliquer aux services financiers conclus à distance qui ne sont pas déjà régis par des dispositions sectorielles, renforcent la protection des consommateurs en prévoyant notamment : premièrement des obligations renforcées en matière d'information précontractuelle et d'information contractuelle fournie par le prestataire, deuxièmement le renforcement de l'effectivité du droit de rétractation par l'obligation pour le prestataire de créer un dispositif de rétractation visible et accessible affiché sur l'interface en ligne (« bouton de rétractation »), troisièmement le renforcement des règles de protection des consommateurs en ligne avec notamment le droit d'obtenir une intervention humaine au stade précontractuel, quatrièmement en actualisant le régime des sanctions applicables en cas de manquement aux obligations des prestataires de services financiers à distance en matière de protection des consommateurs.

---

<sup>1</sup> Directive 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers auprès des consommateurs, et modifiant les directives 90/619/CEE du Conseil, 97/7/CE et 98/27/CE.

<sup>2</sup> Distance Marketing of Financial Services Directive.

<sup>3</sup> Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil.

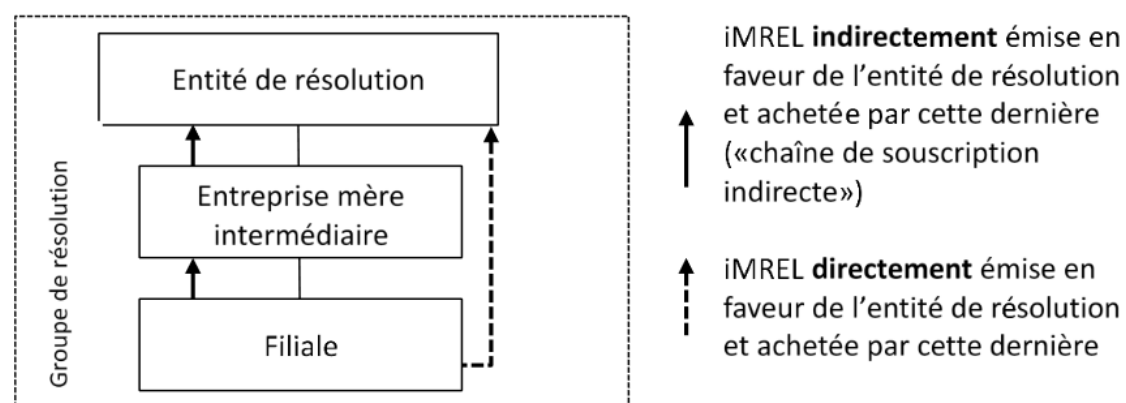
<sup>4</sup> Directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PROJET DE LOI PROPOSE D'ACTUALISER LA LÉGISLATION FINANCIÈRE POUR CONTRIBUER À SA CONFORMITÉ AU DROIT DE L'UNION EN MATIÈRE DE RÉOLUTION BANCAIRE, DE CADRE PRUDENTIEL APPLICABLE AU SECTEUR FINANCIER, DE CADRE APPLICABLE AUX GESTIONNAIRES DE CRÉDIT ET AUX ACHETEURS DE CRÉDIT, D'ENCADREMENT DES VIREMENTS EN EUROS ET D'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET DE FOURNITURE DE SERVICES FINANCIERS À DISTANCE

### A. LE PROJET DE LOI TRANSPOSE EN DROIT NATIONAL LE RÉGIME DES ENTITÉS DE LIQUIDATION ET LA POSSIBILITÉ DE SOUMETTRE DES ENTITÉS INTERMÉDIAIRES AU CALCUL D'UNE EXIGENCE DE MREL SUR UNE BASE CONSOLIDÉE

Les chaînes de souscription indirecte (*daisy chains*) désignent des schémas dans lesquels l'entité de résolution ne détient pas directement, mais à travers une ou plusieurs entités intermédiaires, les instruments de fonds propres et de dette qui garantissent la conformité aux exigences de MREL interne d'une filiale.

#### Schéma simplifié des chaînes de souscription indirecte (*daisy chains*)



Source : Commission européenne

Pour garantir l'efficacité de la chaîne de remontée des pertes, le règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022<sup>1</sup> dit « règlement *Daisy Chains I* » a modifié la directive BRRD pour changer le mode de calcul de l'exigence de MREL interne des

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) no 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles.

entités intermédiaires en prévoyant notamment que les ressources MREL d'une entité intermédiaire doivent être mesurées déduction faite des ressources MREL placées en dessous d'elle dans la chaîne de remontée des pertes. Cette modification avait pour objet de ne pas comptabiliser deux fois les ressources MREL pré-positionnées au niveau des entités intermédiaires.

Toutefois, la Commission européenne a estimé à l'issue de travaux d'évaluation spécifiques<sup>1</sup> sur le mécanisme de déduction que celui-ci présentait un risque de défavoriser de manière injustifiée certains groupes bancaires qui adoptent une structure capitalistique dans laquelle la société mère est une holding qui n'exerce pas d'activités bancaire (structure *holdco*).

Par conséquent, la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024<sup>2</sup> dite « directive *Daisy Chains II* » a pour objet de répondre à ce risque de rupture des conditions de concurrence équitable en prévoyant deux évolutions du cadre de fixation par les autorités de résolution des exigences relatives à la capacité d'absorption des pertes des groupes bancaires :

- en premier lieu, la directive définit et fixe le régime des entités de liquidation qui sont des entités intermédiaires qui ne sont pas soumises à une exigence de MREL interne au regard du fait que leur éventuelle défaillance ne serait pas traitée par l'utilisation des pouvoirs de résolution ;

- en second lieu, la directive ouvre la possibilité pour l'autorité de résolution de calculer l'exigence de MREL interne de certaines entités sur une base consolidée plutôt que sur une base individuelle avec déduction.

Le I de l'article 2 a pour objet de transposer dans la partie législative du code monétaire et financier ces deux évolutions prévues par la « directive *Daisy Chains II* » notamment en insérant à l'article L. 613-34-1 du code monétaire et financier la notion d'entités de liquidation et en prévoyant au IV de l'article L. 613-44 du même code la possibilité de fixer un ratio MREL interne sur base consolidée. Le VIII prévoit par surcroît que certaines de ces dispositions entrent en vigueur de manière différée à une date fixée par décret.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, 18 avril 2023, COM(2023) 229 final, Proposition de directive du parlement européen et du conseil modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles, exposé des motifs, p. 7.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles.

***B. LE PROJET DE LOI MET À JOUR LA DÉFINITION DE LA COMPAGNIE FINANCIÈRE HOLDING (CFH) ET LA RÉFÉRENCE AUX RÈGLES PRUDENTIELLES APPLICABLES AUX DÉPOSITAIRES D'ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF EN VALEURS MOBILIÈRES (OPCVM)***

En 2017, le Comité de Bâle a adopté le « cadre de Bâle III finalisé » qui précise les modalités d'application des normes « Bâle III » en précisant les exigences prudentielles en matière de risque de crédit, risque de marché, risque de contrepartie et risque opérationnel.

Ces évolutions ont été transposées en droit de l'Union notamment par l'adoption du règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024<sup>1</sup> dit « CRR3 » qui modifie et actualise les dispositions du règlement CRR.

La nouvelle rédaction du règlement CRR, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025, modifie notamment la définition retenue pour la notion de compagnie financière holding (CFH) d'une part en clarifiant le fait que les activités exercées par l'entreprise elle-même devait être prise en compte pour l'application du critère de 50 % de l'activité liée à des établissements ou établissements financiers et d'autre part en créant une marge d'appréciation permettant à l'autorité compétente de ne pas qualifier de CFH une entité qui remplit les critères de la définition lorsqu'elle estime que ces critères ne donne pas une image fidèle des principales activités et des principaux risques du groupe.

En second lieu, la nouvelle rédaction du règlement CRR réorganise les articles fixant les exigences minimales de fonds propres applicables aux établissements de crédit pour prendre en compte le risque opérationnel.

Par suite, le 2<sup>o</sup> du II de l'article 2 modifie la définition des compagnies financières holding (CFH) inscrite à l'article L. 517-1 du code monétaire et financier pour y substituer une référence au point 20 du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement CRR.

Le 1<sup>o</sup> du II de l'article 2 met à jour les références aux exigences de fonds propres pour prendre en compte le risque opérationnel applicables aux entreprises d'investissement exerçant l'activité de dépositaires d'OPCVM. Cette mise à jour est rendue nécessaire par la réorganisation des articles du règlement CRR qui rend inopérante la référence actuelle.

Le VIII prévoit par surcroît que certaines de ces dispositions entrent en vigueur de manière différée à une date fixée par décret.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres.

***C. LE PROJET DE LOI COMPLÈTE LA TRANSPOSITION DU CADRE APPLICABLE AUX ACTIVITÉS DES GESTIONNAIRES DE CRÉDITS ET DES ACHETEURS DE CRÉDITS***

Le III de l'article 2 prévoit d'introduire en droit national des dispositions qui n'avaient pas été identifiées lors de la transposition par ordonnance du cadre européen applicable aux gestionnaires et acheteurs de crédits et qui ont pour objet de compléter cette transposition.

À ce titre, le 1° du III prévoit la création de deux articles au sein du code monétaire et financier pour consacrer, d'une part, le fait que le gestionnaire de crédits doit satisfaire à tout moment aux conditions de son agrément (article L. 54-11-5-1) et, d'autre part, le fait que les opérations de changement de contrôle d'un gestionnaire de crédits sont soumises à autorisation préalable de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) (article L. 54-11-5-2).

Le 2° du III complète l'article L. 54-11-6 du code monétaire et financier pour prévoir une obligation de cantonnement des fonds reçus des emprunteurs pour les gestionnaires de crédits.

Le 9° du III complète l'article L. 561-36-1 du code monétaire et financier pour consacrer le pouvoir de contrôle sur pièce et sur place de l'ACPR vis-à-vis des gestionnaires de crédits en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT).

Les autres dispositions de l'article apportent des corrections rédactionnelles notamment aux dispositions adoptées par ordonnance pour transposer le cadre européen des gestionnaires et acheteurs de crédits.

***D. LE PROJET DE LOI TRANSPOSE EN DROIT NATIONAL LES ÉVOLUTIONS DU DROIT APPLICABLE AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT INDUITE PAR L'ADOPTION DU RÈGLEMENT (UE) DU 13 MARS 2024***

Le règlement (UE) du 13 mars 2024<sup>1</sup> sur les virements instantanés en euros a modifié plusieurs dispositifs de la réglementation relative aux systèmes de paiement, aux prestataires de service de paiement et aux virements en euros pour accélérer le déploiement des virements instantanés au sein de l'espace unique de paiement en euros (SEPA).

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2024/886 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 modifiant les règlements (UE) no 260/2012 et (UE) 2021/1230 et les directives 98/26/CE et (UE) 2015/2366 en ce qui concerne les virements instantanés en euros.

En premier lieu, plusieurs articles ont été insérés dans le règlement (UE) n° 260/2012 pour :

- premièrement, imposer aux prestataires de service de paiement de proposer un service d'émission et de réception de virements instantanés lorsqu'ils proposent un service d'émission et de réception de virements ;

- deuxièmement, plafonner les frais liés à un virement instantané au même niveau que les frais pour un virement standard ;

- troisièmement imposer aux prestataires de service de paiement de mettre en place un service gratuit de fiabilisation des IBAN en rapprochant l'IBAN du nom du bénéficiaire ;

- quatrièmement adapter les modalités de criblage des transactions au regard des listes de sanctions de l'Union européenne.

En second lieu, le cadre applicable aux systèmes de paiement et aux prestataires de service de paiement a été modifié d'une part pour permettre aux établissements de paiement et aux établissements de monnaie électronique de participer à un système de paiement et d'autre part pour prévoir la possibilité pour les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique de cantonner les fonds reçus des utilisateurs auprès d'une banque centrale à la discrétion de celle-ci et des obligations supplémentaires à la charge des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique qui demandent à participer à un système de paiement.

Les IV, V et VI ont pour objet d'adapter la législation nationale à ces évolutions du cadre européen.

En premier lieu, le 4° du V actualise les références aux articles du règlement n° 260/2012 inscrites à l'article L. 362-1 du code monétaire et financier pour que le plafond de l'amende administrative prévu par cet article s'applique au manquement à l'obligation de ne pas appliquer aux virements instantanés des frais supérieurs à ceux des virements standards. Le IV actualise les références au même règlement inscrites à l'article L. 511-7 du code de la consommation pour habiliter les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à la recherche et à la constatation des infractions ou manquement à cette même obligation.

En second lieu, le 1° du V modifie l'article L. 330-1 du code monétaire et financier pour prévoir la possibilité de désigner comme participant d'un système de paiement un établissement de paiement ou un établissement de monnaie électronique.

Les 2°, 5° et 6° du V apporte des modifications de coordination au sein du code monétaire et financier, notamment pour prévoir la possibilité pour un établissement de crédit ou un établissement de monnaie électronique de

cantonner les fonds reçus des utilisateurs sur un compte auprès d'une banque centrale à la discrétion de celle-ci.

Le 3° du V crée un nouvel article L. 330-5 au sein du code monétaire et financier relatif aux obligations additionnelles à la charge d'un établissement de paiement ou d'un établissement de monnaie électronique qui demande à participer ou qui participe à un système de paiement. Ces obligations incluent le fait de disposer d'une description des mesures prises pour protéger les fonds des utilisateurs, d'une description des dispositifs de gouvernance et des mécanismes de contrôle interne et d'un plan de liquidation en cas de défaillance.

Le VI constitue une habilitation du Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi ayant pour objet de définir la procédure permettant d'évaluer le respect par les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique demandant à participer à un système de paiement de leurs obligations additionnelles.

***E. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT D'HABILITER LE GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE POUR TRANSPOSER LA DIRECTIVE (UE) DU 18 OCTOBRE 2023 RELATIVE AU CRÉDIT À LA CONSOMMATION ET LA DIRECTIVE (UE) DU 22 NOVEMBRE 2023 RELATIVE AUX CONTRATS DE SERVICES FINANCIERS CONCLUS À DISTANCE***

Le VII de l'article 2 prévoit d'habiliter le Gouvernement, pendant une durée de douze mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant de transposer d'une part la directive 2023/2225 et d'autre part la directive 2023/2673.

**III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ LES MESURES D'ADAPTATION PRÉVUES PAR L'ARTICLE EN Y APPORTANT DES MODIFICATIONS AYANT POUR OBJET DE PRÉCISER SA PORTÉE OU D'AMÉLIORER SA RÉDACTION**

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, l'article 2 a été modifié par l'adoption de douze amendements, dont onze lors de l'examen en commission, ayant pour objet soit d'améliorer sa rédaction soit de préciser sa portée.

Au stade de l'examen en commission, l'Assemblée nationale a adopté neuf amendements rédactionnels et deux reports d'entrée en vigueur.

Au stade de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant, dans le cadre des travaux de transposition de la directive 2023/2225 relative au crédit à la consommation, la consultation des opérateurs bancaires et de crédit, des associations de consommateurs ainsi que des associations d'accompagnement des ménages en situation de surendettement.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LES MESURES D'ADAPTATION PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI CONTRIBUENT À LA FOIS AU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR ET À L'EXIGENCE DE CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AU DROIT DE L'UNION**

##### ***A. LA TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL DE LA MISE À JOUR DU CADRE DE REDRESSEMENT ET DE RÉOLUTION DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES FIXÉ PAR LA DIRECTIVE BRRD CORRESPOND À UNE EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE DE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION***

Le I de l'article 2 procède à la transposition en droit national de la mise en jour du cadre fixé par la directive BRRD en matière d'exigence de MREL applicable aux filiales d'une entité de résolution et aux entités de liquidation.

La France a déjà dépassé le délai de transposition de la directive « *Daisy Chains II* » qui est fixé au 13 novembre 2024. Par conséquent, depuis le 14 novembre 2024, d'une part la France est exposée à une procédure d'infraction au droit de l'Union et d'autre part les autorités de résolution appliquent les dispositions de la directive non-transposée.

La commission a adopté un **amendement COM-114** de suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet au regard des délai d'examen du projet de loi.

Il est en tout état de cause opportun de procéder à l'actualisation des dispositions de droit national pour assurer la conformité entre le droit national et le droit de l'Union, qui correspond à la fois à une condition de bon fonctionnement du marché intérieur et à une exigence constitutionnelle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, n° 2004-496 DC, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, §7.



***B. LA MISE À JOUR DE LA DÉFINITION DES COMPAGNIES FINANCIÈRES HOLDING (CFH) ET DES RÉFÉRENCES DES EXIGENCES APPLICABLES AUX ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT DÉPOSITAIRES D'OPCVM CONTRIBUE À LA CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AU DROIT DE L'UNION ET AU MAINTIEN D'UN CADRE PRUDENTIEL ROBUSTE POUR LES DÉPOSITAIRES D'OPCVM***

La mise à jour par renvoi au règlement CRR de la définition de la notion de compagnie financière holding (CFH) prévu par le 2° du II permet de clarifier les modalités d'application du droit de l'Union et de participer au bon fonctionnement du marché intérieur. Elle constitue par surcroît une mise en conformité avec le droit de l'Union ce qui correspond à une exigence constitutionnelle.

La mise à jour des références des exigences applicables aux entreprises d'investissement dépositaires d'OPCVM prévue par le 1° du II est nécessaire pour assurer l'opérabilité du dispositif prudentiel et le maintien de l'obligation pour ces dépositaires d'OPCVM de respecter les exigences minimales de fonds propres applicables aux établissements de crédit pour prendre en compte le risque opérationnel. Il est par suite opportun d'effectuer cette mise à jour qui permet de maintenir la robustesse du cadre prudentiel applicable aux dépositaires d'OPCVM.

La commission a adopté un **amendement COM-115** de suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet au regard des délais d'examen du projet de loi.

***C. LES PRÉCISIONS APPORTÉES SUR LE RÉGIME DES GESTIONNAIRES ET ACHETEURS DE CRÉDITS PERMET DE COMPLÉTER LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE (UE) DU 24 NOVEMBRE 2021***

La directive (UE) du 24 novembre 2021 et sa transposition en droit national par l'ordonnance du 6 décembre 2023<sup>1</sup> permettent de réduire la fragmentation du marché européen de gestion des prêts non-performants. Cette meilleure intégration devrait à terme consolider le bilan des établissements bancaires et de favoriser la production de nouveaux crédits.

Par suite, le fait de compléter la transposition de la directive par le III de l'article 2 est opportun dans la mesure où il contribue à la conformité du droit national au droit de l'Union et correspond à ce titre à une exigence constitutionnelle.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1139 du 6 décembre 2023 relative aux gestionnaires de crédits et aux acheteurs de crédits.

**D. L'ARTICLE CONTRIBUE À METTRE LE DROIT NATIONAL EN CONFORMITÉ AVEC L'ENCADREMENT EUROPÉEN APPLICABLE AUX SYSTÈMES DE PAIEMENT ET AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT**

La définition d'un cadre européen en matière de systèmes de paiement, de virements en euros et de règles applicables aux services de paiement est justifiée par la nécessité d'harmoniser la réglementation applicable sur le marché intérieur pour assurer des conditions de concurrence équitable et favoriser l'intégration du marché intérieur.

Par suite, il est nécessaire d'apporter à la législation nationale les modifications permettant de participer de la conformité du droit national au droit de l'Union, qui constitue, du reste, une exigence constitutionnelle<sup>1</sup>.

Pour autant, au regard du délai d'examen du projet de loi, les arguments justifiant, au moment du dépôt du projet de loi le 31 octobre 2024, la demande par le Gouvernement d'une habilitation pour fixer les dispositions législatives relatives à la procédure d'évaluation du respect par les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique des obligations additionnelles en cas de demande de participation à un système de paiement, n'apparaissent plus fondés au regard de la nécessité de fixer ce régime au plus tard le 9 avril 2025. Par conséquent, la commission a adopté un **amendement COM-112** du rapporteur ayant pour objet de supprimer cette habilitation au bénéfice de la fixation de ce régime dans la loi à l'occasion de l'examen en séance publique du projet de loi. En cohérence avec la suppression de cette habilitation et avec le calendrier d'examen du projet de loi, la commission a adopté un **amendement COM-116** du rapporteur ayant pour objet de supprimer une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet.

Sous cette réserve, l'entrée en vigueur du règlement (UE) du 13 mars 2024 sur les virements instantanés en euros et l'adaptation des droits nationaux aux nouvelles règles applicables au sein de l'Union est un levier d'accélération du déploiement des paiements instantanés et de renforcement de la protection des consommateurs, notamment du fait du plafonnement des frais et de l'obligation de mettre en place un système de fiabilisation des IBAN. Il est dès lors opportun d'adopter les dispositions des IV et V de cet article.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, §7.

*E. L'HABILITATION DEMANDÉE PAR LE GOUVERNEMENT POUR TRANSPOSER PAR VOIE D'ORDONNANCE LA DIRECTIVE 2023/2225 ET LA DIRECTIVE 2023/2673, DONT LA DURÉE PEUT ÊTRE RAMENÉE À NEUF MOIS, EST JUSTIFIÉE PAR LA MARGE D'INITIATIVE RÉDUITE DES ÉTATS MEMBRES, LES COORDINATIONS À OPÉRER ENTRE LES DEUX TEXTES ET LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER RAPIDEMENT À CETTE TRANSPOSITION*

L'habilitation à légiférer par ordonnance la directive 2023/2225 et la directive 2023/2673 prévue au VII de l'article a pour finalité de permettre la transposition de ces deux directives et, partant, contribue à la mise en conformité de la législation nationale avec le droit de l'Union.

Pour autant, le recours aux ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution a pour effet de limiter l'intervention du Parlement dans l'élaboration de la loi.

Le Gouvernement justifie le recours aux ordonnances pour transposer ces deux directives par trois éléments de contexte.

En premier lieu, les deux directives ont été négociées en parallèle et leur transposition par ordonnance permet de garantir la cohérence des travaux de transposition et la coordination entre les modifications apportées à la législation par chacune des directives.

En deuxième lieu, les délais de transposition sont contraints au regard du fait que les délais-limites de transposition des directives sont fixés en novembre et en décembre 2025.

En troisième lieu, le recours à une ordonnance est justifié par le caractère technique des dispositions concernés et le fait que la directive 2023/2225 relative au crédit à la consommation est d'harmonisation maximale, c'est-à-dire laisse peu de marge d'initiative aux États membres dans leur transposition.

Il apparaît en effet que ces deux directives doivent être transposées dans un délai contraint et qu'une transposition par ordonnance renforce la coordination entre les dispositions de transposition des deux textes.

Par ailleurs l'article 42 de la directive 2023/2225 consacre le fait qu'il s'agit d'une directive d'harmonisation maximale en conséquence de quoi les États membres disposent d'une marge d'autonomie limitée dans leur transposition des règles applicables à l'échelle européenne.

Compte tenu du calendrier d'examen du projet de loi et de la nécessité de transposer la directive 2023/2225 avant le 20 novembre 2025 et la directive 2023/2673 avant le 19 décembre 2025, la commission a adopté un **amendement COM-113** du rapporteur qui ramène de douze à neuf mois la durée de l'habilitation à compter de la promulgation de la loi.

Au regard de la nécessité de procéder rapidement à la transposition des règles européennes applicables au crédit à la consommation et aux contrats de services financiers conclus à distance, d'assurer une bonne articulation entre la transposition de ces deux textes et de la marge restreinte d'autonomie des États membres dans leur transposition, l'habilitation demandée par le Gouvernement, ramenée à neuf mois, apparaît comme justifiée.

Par surcroît, des précisions légistiques ont été apportées au texte par l'**amendement rédactionnel COM-94** du rapporteur.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

### ARTICLE 3

## **Adaptations relatives à l'assurance de responsabilité civile des véhicules et au pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution**

Le présent article prévoit deux mesures d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du droit des assurances.

En premier lieu, il prévoit de permettre au conducteur d'un véhicule terrestre à moteur, qu'il en soit ou non propriétaire, de consulter les données contenues dans le fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA) relatives à la couverture assurantielle dudit véhicule.

En second lieu, il prévoit d'aligner les dispositions relatives aux sanctions prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) et par l'Autorité des marchés financiers (AMF) en cas de manquement au règlement européen relatif au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (règlement PEPP), sur les exigences dudit règlement.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.

## **I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION D'ASSURANCE POUR LES VÉHICULES À MOTEUR ET UN ENCADREMENT DE LA GESTION DU PRODUIT PANEUROPÉEN D'ÉPARGNE-RETRAITE INDIVIDUELLE**

### ***A. DEPUIS LA SUPPRESSION DE LA CARTE VERTE, LE CONTRÔLE DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE DES VÉHICULES À MOTEUR EST DÉMATÉRIALISÉ***

Le droit de l'Union européenne assure un encadrement des obligations assurantielles applicables aux conducteurs automobiles. Aussi, l'article 3 de la directive 2009/103/CE<sup>1</sup>, dans sa version modifiée par la directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021<sup>2</sup>, impose aux États membres de prendre toutes les mesures appropriées « pour que la responsabilité civile relative à la circulation

<sup>1</sup> Directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2021/2118 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité.

*d'un véhicule ayant son stationnement habituel sur son territoire soit couverte par une assurance* ». L'article 27 de la directive 2009/103/CE **prévoit qu'un régime de sanctions** est mis en œuvre par les États membres pour faire respecter ces obligations d'assurance.

En droit interne, l'article L. 211-1 du code des assurances dispose que **tout conducteur de véhicule terrestre à moteur est soumis à l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile** pour circuler. La conduite sans assurance d'un véhicule terrestre à moteur constitue, aux termes de l'article L. 324-2 du code de la route, un délit passible d'une amende forfaitaire délictuelle ou d'une amende de 3 750 euros.

**Le contrôle de l'assurance de responsabilité civile automobile obligatoire était opéré, jusqu'à récemment, grâce à une attestation d'assurance du conducteur**, ou « carte verte », et du certificat d'assurance placé sur le pare-brise du véhicule, plus connu sous la dénomination de « papillon vert » ou de « vignette verte ». L'attestation d'assurance faisait l'objet d'un renouvellement annuel. **Son caractère physique présentait toutefois des inconvénients certains pour les usagers**. Ainsi, il était fréquent qu'un conducteur assuré soit verbalisé en cas d'oubli de renouvellement du « papillon vert ».

Depuis le décret n° 2023-1152 du 8 décembre 2023<sup>1</sup>, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2024, la France a fait le choix d'une dématérialisation de la preuve de l'assurance. Ce texte **met fin à l'obligation, pour les conducteurs, de présenter une attestation d'assurance lors d'un contrôle routier** et d'apposer le « papillon vert » sur le pare-brise<sup>2</sup>. La vérification de l'assurance obligatoire repose désormais sur **la consultation par les forces de l'ordre du fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA)**, alimenté par les assureurs. Le titulaire du contrat d'assurance peut également vérifier la situation de son véhicule grâce au numéro d'immatriculation et du numéro de formule du certificat d'immatriculation.

Si l'entrée en vigueur du décret n° 2023-1152 du 8 décembre 2023 a permis de simplifier et de fiabiliser le contrôle des obligations d'assurance des conducteurs, ces derniers **ne peuvent plus vérifier directement, lorsqu'ils ne sont pas propriétaires du véhicule ou lorsque le contrat d'assurance n'est pas souscrit en leur nom, qu'ils respectent l'obligation d'assurance**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2023-1152 du 8 décembre 2023 portant simplification des modalités de preuve et de contrôle de l'assurance de responsabilité civile automobile obligatoire.

<sup>2</sup> Cette obligation demeure cependant pour les véhicules non-immatriculés soumis à obligation d'assurance.

### **Le fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA)**

Le fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA), prévu à l'article L. 451-1 du code des assurances, rassemble les informations relatives à l'immatriculation, aux caractéristiques techniques et à la couverture d'assurance responsabilité civile des véhicules terrestres à moteur. Il recense ainsi tous les contrats d'assurance automobile responsabilité civile souscrits en France.

Il est géré par l'Association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA). Cet organisme est notamment chargé, en application de l'article L. 451-1-1 du code des assurances, de l'information de l'État dans le cadre de sa mission de contrôle de l'obligation d'assurance.

*Source : commission des finances d'après le code des assurances*

### **B. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉGULATION ET L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS SUPERVISENT ET CONTRÔLENT LA GESTION DU PRODUIT PANEUROPÉEN D'ÉPARGNE-RETRAITE INDIVIDUELLE**

Le règlement (UE) 2019/1238 du 20 juin 2019<sup>1</sup> a mis en place un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP). Ce produit d'épargne présente des caractéristiques similaires au plan d'épargne individuelle. **Il s'en éloigne toutefois par sa portabilité entre les États membres de l'Union européenne.** Concrètement, le titulaire d'un PEPP peut continuer d'épargner sur un même produit s'il déménage sa résidence dans un autre État membre, grâce à une organisation en sous-comptes nationaux étanches<sup>2</sup>. L'introduction de ce dispositif **poursuivait ainsi l'objectif d'établir un marché européen unifié de l'épargne retraite.**

Six types d'entreprises financières<sup>3</sup> peuvent demander l'enregistrement d'un PEPP auprès de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA). L'article 6 du règlement PEPP **impose la désignation d'une autorité compétente unique pour chaque type d'entreprise financière.** L'autorité compétente est chargée de la procédure d'enregistrement et de l'exercice des pouvoirs d'intervention.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle.

<sup>2</sup> En droit interne, les règles fiscales du sous-compte français du PEPP sont alignées sur celles du PER et leur régime est fixé à l'article 3 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.

<sup>3</sup> Les établissements de crédits agréés ; les entreprises d'assurance agréées qui pratiquent l'assurance-vie ; les institutions de retraite professionnelle agréées et surveillées afin de fournir des produits d'épargne-retraite individuelle ; les entreprises d'investissement agréées qui pratiquent la gestion de portefeuille ; les entreprises d'investissement ou sociétés de gestion agréées ; les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs de l'Union agréés.

En droit interne, l'article 2 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne<sup>1</sup> a respectivement désigné comme autorités compétentes :

- d'une part, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), pour les PEPP ouverts auprès d'entreprises d'assurance, des mutuelles et leurs unions, et des organismes de retraite professionnelle supplémentaire.

- d'autre part, l'Autorité des marchés financiers (AMF), pour les PEPP commercialisés par des prestataires de services d'investissement et entreprises d'investissement ainsi que ceux ouverts auprès de sociétés de gestion.

#### **La procédure de demande d'enregistrement d'un produit PEPP auprès de l'ACPR**

Aux termes de l'article 6 du règlement « PEPP », pour enregistrer un PEPP, les entités financières doivent adresser une demande aux autorités de supervision compétente, soit l'ACPR et l'AMF.

S'agissant de l'ACPR, lorsque la demande d'enregistrement est complète, le superviseur dispose de trois mois pour instruire le dossier. Lorsque la décision d'enregistrement est favorable, l'ACPR dispose de cinq jours ouvrables pour communiquer la décision à l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) et lui transmettre la documentation requise. L'EIOPA dispose alors de cinq jours ouvrables à compter de la communication par l'ACPR de ces éléments pour enregistrer le produit dans le registre centralisé des PEPP.

Dans l'hypothèse d'une décision défavorable, cette dernière doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours.

*Source : commission des finances d'après les réponses de l'ACPR au questionnaire du rapporteur pour avis*

**Le régime des pouvoirs de surveillance confiés aux autorités d'enregistrement et de supervision est fixé aux articles 67 à 69 du règlement PEPP.** Or, en l'état du droit interne, les dispositions du code monétaire et financier (CMF) ne respectent pas les exigences fixées par le règlement PEPP s'agissant des pouvoirs de sanction dont disposent l'ACPR et l'AMF.

D'une part, s'agissant de l'ACPR, les dispositions de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier ne répondent pas pleinement aux exigences du règlement PEPP en ce qu'elles :

- ne permettent pas à la commission des sanctions de l'ACPR d'infliger des sanctions suffisamment élevées au regard des plafonds maximaux prévus par l'article 67 du règlement PEPP. En effet, cet article

---

<sup>1</sup> 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.



prévoit, pour les personnes morales, l'application alternative d'un plafond d'au moins cinq millions d'euros ou de 10 % du chiffre d'affaires annuel. Or, l'article L. 612-39 du code monétaire et financier ne prévoit qu'un plafond de 100 millions d'euros ;

- ne permettent pas que les sanctions infligées par la commission des sanctions de l'ACPR tiennent compte des circonstances mentionnées à l'article 68 du règlement PEPP.

D'autre part, **s'agissant de l'AMF, l'article L. 621-15 du code monétaire et financier ne respecte pas le plafond du montant maximal des sanctions financières prévu à l'article 67 du règlement PEPP** puisqu'il dispose que l'AMF peut infliger des sanctions pécuniaires dont le montant peut être porté jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires annuel total de la personne sanctionnée en cas de manquement aux obligations de ce règlement.

## **II. LE DROIT PROPOSÉ : FACILITER L'ACCÈS AUX INFORMATIONS RELATIVES À L'ASSURANCE D'UN VÉHICULE ET ALIGNER LES POUVOIRS DE SANCTION DES SUPERVISEURS SUR LES EXIGENCES EUROPÉENNES**

### ***A. UNE MODIFICATION DU CODE DES ASSURANCES QUI PERMET AU CONDUCTEUR D'UN VÉHICULE TERRESTRE À MOTEUR D'ACCÉDER AUX INFORMATIONS RELATIVES À SA COUVERTURE ASSURANTIELLE***

Le I du présent article complète, par un nouvel alinéa, l'article L. 451-1-1 du code des assurances, pour confier à l'organisme d'information chargé de la mise en place du fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA), **une mission d'information aux conducteurs de véhicules terrestres à moteur**. Le nouvel alinéa permet ainsi au conducteur d'un véhicule terrestre à moteur, qu'il en soit propriétaire ou non, **de consulter les données du FVA via une plateforme afin de vérifier que ce véhicule y figure et, partant, les informations relatives à sa couverture assurantielle**.

Le nouvel alinéa renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'économie les modalités d'identification des conducteurs de véhicule terrestre à moteur.

### ***B. UNE ADAPTATION DES POUVOIRS DE SANCTION DE L'ACPR ET DE L'AMF AUX EXIGENCES DU RÈGLEMENT PEPP***

Le II du présent article **modifie le code monétaire et financier pour adapter les pouvoirs de sanction** de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de l'Autorité des marchés financiers (AMF) aux exigences du règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil

du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle.

Premièrement, **le 1° du II du présent article modifie l'article L. 612-39 du code monétaire et financier en introduisant une nouvelle rédaction du treizième alinéa de cet article pour adapter les pouvoirs de sanction de l'ACPR.** La nouvelle rédaction de cet alinéa prévoit :

- d'une part, que les sanctions infligées par la commission des sanctions de l'ACPR pour les manquements aux obligations du règlement PEPP tiennent compte des circonstances mentionnées à l'article 68 dudit règlement ;

- d'autre part et conformément à l'article 67 du règlement PEPP, que le montant maximal de ces sanctions est défini comme le plafond le plus élevé entre 100 millions d'euros, 10 % du chiffre d'affaires annuel ou du décuple de l'avantage retiré du manquement.

Outre cette mise en conformité à l'égard du règlement PEPP, **le 1° du II du présent article opère une clarification quant au chiffre d'affaires annuel à prendre en considération** dans le calcul du plafond des sanctions pécuniaires lorsque l'entreprise sanctionnée **est une entreprise du secteur de l'assurance membre d'un groupe**. Le chiffre d'affaires retenu est alors celui issu des « *comptes consolidés ou combinés de l'entreprise mère ultime au cours de l'exercice précédent* ». En effet, la notion de chiffre d'affaires, telle que définie au V de l'article L. 612-40 du code monétaire et financier et à laquelle renvoie l'article L. 612-39 du même code, **ne permet pas, selon l'ACPR, de « couvrir pleinement la réalité du chiffre d'affaires des entités du secteur de l'assurance »**<sup>1</sup>. Le deuxième alinéa de l'article L. 612-40 du CMF renvoie, dans l'hypothèse où l'entreprise est une filiale d'une entreprise mère, au « *revenu brut* », **défini comme un agrégat spécifique aux activités bancaires et qui exclut explicitement le chiffre d'affaires de l'assurance**. Pour cette raison, le présent article intègre une nouvelle définition à l'article L. 612-39 du CMF.

Deuxièmement, **le 2° du II du présent article modifie l'article L. 621-15 du code monétaire et financier pour adapter les pouvoirs de sanction de l'Autorité des marchés financiers** aux exigences du règlement PEPP. Il fixe le montant maximal de la sanction pécuniaire à 10 % du chiffre d'affaires annuel total de la personne sanctionnée en cas de manquement aux obligations du règlement PEPP.

Troisièmement, **le 3° du II du présent article prévoit l'application de ces modifications** en Nouvelle-Calédonie (article L. 783-2 du CMF), en Polynésie française (article L. 784-2 du CMF) et dans les îles Wallis et Futuna (article L. 785-2 du CMF). Il corrige également une erreur d'adaptation opérée par l'ordonnance n° 2023-836 du 30 août 2023.

---

<sup>1</sup> Réponses de l'ACPR au questionnaire du rapporteur.

### III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES MODIFICATIONS D'ORDRE TECHNIQUE

À l'initiative de son rapporteur, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un article rédactionnel au présent article.

Au stade de la séance, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement (n° 219) introduisant un nouvel alinéa au présent article. Cette modification  **vise à supprimer le second alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 2023-1138 du 6 décembre 2023**<sup>1</sup>. En effet, pour certains de ses articles<sup>2</sup>, l'ordonnance précitée prévoyait une application différée à la date d'intervention d'accords entre fonds de garantie européens sur l'indemnisation des personnes lésées pour les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule assuré par une entreprise d'assurance insolvable. **Ces accords ayant été conclus en décembre 2023, selon un mécanisme non envisagé par l'ordonnance, le report d'entrée en vigueur était désormais sans objet.**

Cet amendement procède également à des corrections matérielles du présent article, tirant les conséquences de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 relative aux crypto-actifs.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES DU CODE DES ASSURANCES ET DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

#### *A. UNE ADAPTATION DU CODE DES ASSURANCES PERMETTANT AUX CONDUCTEURS D'ACCÉDER AUX INFORMATIONS RELATIVES À LA COUVERTURE ASSURANTIELLE DE LEUR VÉHICULE*

La suppression de la « carte verte », si elle constitue une mesure de simplification des procédures administratives, **a privé les conducteurs d'un accès rapide et facilité aux informations relatives à la situation assurantielle de leur véhicule**. Or, ils doivent être en mesure de vérifier facilement si leur véhicule est bien couvert avant de circuler.

Le I du présent article permettra de **sécuriser l'accès des conducteurs au fichier des véhicules terrestres à moteur assurés** et ainsi de prendre connaissance des informations concernant l'assurance de leur véhicule.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1138 du 6 décembre 2023 portant transposition de la directive n° 2021/2118 du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité.

<sup>2</sup> Le 1° de l'article 7 et les articles 8 à 13 de l'ordonnance précitée.

**B. UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE DES POUVOIRS DE SANCTION DE L'ACPR ET DE L'AMF ET AUX INCIDENCES LIMITÉES, COMPTE TENU DU TRÈS FAIBLE DÉVELOPPEMENT DU PEPP EN FRANCE**

Le dispositif d'adaptation des pouvoirs de sanction de l'ACPR et de l'AMF, prévu par le II du présent article, paraît nécessaire au regard du décalage entre les dispositions du code monétaire et financier et les standards des articles 67 à 69 du règlement PEPP.

Pour autant, **force est constater que le II du présent article n'aura qu'un impact concret limité voire nul sur l'ACPR et l'AMF**. En effet, le produit PEPP connaît un très faible développement depuis sa création. Le registre des PEPP ne comporte à ce jour que huit produits proposés dans seulement quatre États membres de l'Union européenne<sup>1</sup>. Comme a pu l'indiquer l'ACPR au rapporteur, **aucun organisme d'assurance n'a soumis de projet de création de PEPP**. L'exercice des pouvoirs de sanction par les autorités de supervision demeure ainsi purement hypothétique.

L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles<sup>2</sup> a **publié en septembre 2024 une étude consacrée au développement du PEPP au niveau européen**<sup>3</sup>. Le superviseur européen attribue le succès limité de ce produit par :

- **une offre limitée**, le plafond de frais à 1 % pour l'option « basique » du PEPP ayant découragé le marché du fait d'une rentabilité plus difficile à atteindre et de l'existence d'autres produits retraite ;

- **une faible demande** s'expliquant par une mauvaise connaissance des produits retraite et d'un pouvoir d'achat modéré par l'inflation ;

- **l'hétérogénéité des régimes fiscaux** applicables à ces produits au sein des États membres de l'Union européenne.

Selon l'ACPR, ces faiblesses sont prolongées en France par la concurrence du plan d'épargne retraite (PER) et de l'avantage fiscal qui lui est associé, en dépit de la compatibilité entre PER et PEPP.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Croatie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie.

<sup>2</sup> En anglais European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA).

<sup>3</sup> [EIOPA, « A simple and long-term European savings product: the future Pan-European Pension Product », EIOPA Staff Paper, Septembre 2024.](#)

## ARTICLE 4

### **Adaptations relatives aux modalités d'accès aux données du registre des bénéficiaires effectifs**

Le présent article vise à conditionner l'accès aux informations du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) à la démonstration d'un intérêt légitime, afin de tirer les conséquences des évolutions récentes du droit européen.

Dans un arrêt 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a en effet estimé que la mise à disposition des informations du registre des bénéficiaires au grand public portait atteinte aux droits au respect de la vie privée des bénéficiaires effectifs et à la protection de leurs données à caractère personnel. Tirant les conséquences de l'arrêt de la CJUE, la directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024 dite « 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment » a subordonné l'accès du public aux informations du RBE à la démonstration d'un intérêt légitime.

Le présent article prévoit donc :

- la mise à jour de la liste des autorités nationales et européennes dont les compétences justifient qu'elles disposent d'un accès direct et sans restriction aux informations du RBE ;
- la possibilité d'accorder à toute personne démontrant un intérêt légitime d'accéder à certaines informations du RBE ;
- l'établissement d'une liste de personnes dont l'intérêt légitime à accéder à ces informations est préjugé.

L'Assemblée nationale a en outre adopté plusieurs amendements visant principalement à étendre le champ des personnes qui auront accès aux informations du RBE et à enrichir le contenu des informations consultables.

La commission des finances souscrit à l'objectif poursuivi par cet article, qui permet de concilier, d'une part, la nécessité d'ouvrir un accès au RBE le plus large possible dans un souci de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption, et d'autre part, le respect des droits fondamentaux garantis par le droit européen.

La commission propose d'adopter un amendement COM-102 du rapporteur visant à supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale visant à garantir que l'interdiction pour les journalistes, chercheurs universitaires et ONG de communiquer à des tiers des données issues du registre des bénéficiaires effectifs ne s'appliquent pas à la publication de données statistiques, cette mesure étant déjà satisfaite par le projet de loi initial.

Elle propose également d'adopter l'amendement COM-95 visant à encadrer l'accès au RBE pour la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), introduit dans le texte à l'initiative de l'Assemblée nationale.

Elle a enfin présenté un amendement de coordination COM-84.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

## **I. LE DROIT EXISTANT : L'OUVERTURE INTÉGRALE DU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DE SOCIÉTÉS, JUSTIFIÉE PAR L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE, A FAIT L'OBJET D'UNE REMISE EN CAUSE PAR LE JUGE EUROPÉEN**

### **A. LA JURISPRUDENCE RÉCENTE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE A REMIS EN CAUSE LE PRINCIPE D'UN ACCÈS GÉNÉRALISÉ AU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS**

#### **1. L'obligation pour les États membres de tenir un registre des bénéficiaires effectifs résulte des dispositions des directives « anti-blanchiment » successives**

L'obligation de tenir un registre des bénéficiaires effectifs<sup>1</sup> (RBE) a été consacrée au niveau de l'Union européenne. L'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 relative <sup>2</sup> dite « **4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment** » a en effet imposé aux États membres de mettre en place, dans un registre central, un dispositif d'identification des bénéficiaires effectifs des sociétés et entités juridiques constituées sur leur territoire, **accessibles à toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime.**

Cette directive a été modifiée par la directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018<sup>3</sup>, dite « **5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment** », qui a supprimé la condition d'intérêt légitime en élargissant **l'accessibilité des RBE à tout membre du grand public.**

#### **2. L'ouverture intégrale du registre des bénéficiaires effectifs a été remise en cause par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne en raison de son incompatibilité avec les droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE**

Dans un arrêt de grande chambre du 22 novembre 2022<sup>4</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que la mise à disposition des informations du registre des bénéficiaires, qui portent sur la situation

---

<sup>1</sup> L'article R. 561-1 du code monétaire et financier définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur la société.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

<sup>3</sup> Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

<sup>4</sup> Aff. C-37/20 et C-601/20, *Sovim / WM c. Luxembourg Business Registers*.

matérielle et financière de personnes physiques identifiées, **constitue une « ingérence grave et disproportionnée »** portant atteinte aux droits fondamentaux au **respect de la vie privée des bénéficiaires effectifs** et à la **protection de leurs données à caractère personnel** respectivement consacrés aux **articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**.

La CJUE a donc invalidé les dispositions de l'article 30 de la 5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment prévoyant que les informations sur les bénéficiaires effectifs **sont accessibles à tout membre du grand public**. L'arrêt de la Cour a eu pour effet de rendre applicable le régime antérieur issu de la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment, **qui suppose de démontrer l'existence d'un intérêt légitime pour avoir accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs**.

### **3. Tirant les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, la 6<sup>ème</sup> directive a restreint l'accès aux registres des bénéficiaires effectifs aux personnes justifiant d'un intérêt légitime**

La directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024<sup>1</sup> dite « 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment » a tiré les conséquences de l'arrêt de la CJUE, et **subordonne l'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs conservées dans les registres à la démonstration d'un intérêt légitime**. L'article 13 de cette même directive **confie l'appréciation de la notion d'intérêt légitime aux États membres**. Ils tiennent compte « *de la fonction ou de l'emploi occupé par le demandeur* » et « *du lien avec les entités juridiques ou constructions juridiques spécifiques dont les informations sont demandées* ».

Ainsi, en complément de la liste des « *autorités compétentes* » qui disposait déjà sous le régime précédent d'un « *accès immédiat, sans filtre, direct et libre aux informations* <sup>2</sup> » du registre, l'article 12 de la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment prévoit une liste de personnes **qui sont réputées avoir un intérêt légitime à accéder à certaines informations**<sup>3</sup> du registre des **bénéficiaires effectifs**.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Article 11 de la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment.

<sup>3</sup> Il s'agit du nom du bénéficiaire effectif ; le mois et l'année de naissance du bénéficiaire effectif ; le pays de résidence et la ou les nationalités du bénéficiaire effectif, pour les bénéficiaires effectifs d'entités juridiques, la nature et l'étendue des intérêts effectifs détenus ; pour les bénéficiaires effectifs de trusts exprès ou de constructions juridiques similaires, la nature des intérêts effectifs.

**Liste des personnes réputées avoir un intérêt légitime  
à accéder aux informations du registre des bénéficiaire effectifs  
au sens de l'article 12 de la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment**

« Les personnes physiques ou morales suivantes **sont réputées avoir un intérêt légitime** à accéder aux informations énumérées au paragraphe 1 :

- les personnes agissant à des **fins journalistiques**, de **signalement** ou de toute autre forme d'expression médiatique en rapport avec la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes ou du financement du terrorisme, ou avec la lutte contre ces phénomènes ;

- les **organisations de la société civile**, y compris les **organisations non gouvernementales et les universitaires**, qui ont un lien avec la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes ou du financement du terrorisme, ou avec la lutte contre ces phénomènes ;

- les personnes physiques ou morales susceptibles **de conclure une transaction avec une entité ou construction juridique** et qui souhaitent empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;

- les **entités soumises à des exigences en matière de LBC/FT dans des pays tiers**, à condition qu'elles puissent démontrer la nécessité d'accéder aux informations visées au paragraphe 1 en ce qui concerne une entité juridique ou une construction juridique pour exercer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle eu égard à un client ou un client potentiel conformément aux exigences en matière de LBC/FT dans ces pays tiers ;

- les **homologues de pays tiers des autorités compétentes de l'Union en matière de LBC/FT**, à condition qu'ils puissent démontrer la nécessité d'accéder aux informations visées au paragraphe 1 en ce qui concerne une entité juridique ou une construction juridique pour s'acquitter de leurs tâches au titre des cadres LBC/FT de ces pays tiers dans le cadre d'un cas concret ;

- les **autorités des États membres chargées de mettre en œuvre le titre I, chapitres II et III, de la directive (UE) 2017/1132, en particulier les autorités chargées de l'immatriculation des sociétés dans le registre visé à l'article 16 de ladite directive, et les autorités des États membres chargées de contrôler la légalité des transformations, fusions et scissions des sociétés de capitaux conformément au titre II de ladite directive ;**

- les **autorités responsables des programmes** désignées par les États membres conformément à l'article 71 du règlement (UE) 2021/1060, en ce qui concerne les **bénéficiaires de fonds de l'Union ;**

- les **autorités publiques mettant en œuvre la facilité pour la reprise et la résilience** au titre du règlement (UE) 2021/241, en ce qui concerne les bénéficiaires au titre de la facilité ;

- les **autorités publiques des États membres dans le cadre des procédures de passation des marchés publics**, en ce qui concerne les soumissionnaires et les opérateurs auxquels le marché est attribué dans le cadre de la procédure de passation des marchés publics ;

- les **fournisseurs de produits LBC/FT**, dans la stricte mesure où les produits élaborés sur la base des informations visées au paragraphe 1 ou contenant ces informations ne sont fournis qu'à des clients qui sont des entités assujetties ou des autorités compétentes, à condition que ces fournisseurs puissent démontrer la nécessité d'accéder aux informations visées au paragraphe 1 dans le cadre d'un contrat conclu avec une entité assujettie ou une autorité compétente. »

Source : article 12 de la directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024.



La 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment ouvre toutefois la possibilité pour des personnes qui ne sont pas mentionnées par ces dispositions d'accéder, au cas par cas, au registre des bénéficiaires effectifs. Le 2 de l'article 12 prévoit en effet que « *les États membres veillent également à ce que d'autres personnes qui sont en mesure de démontrer un intérêt légitime en ce qui concerne la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes et du financement du terrorisme, ainsi que de la lutte contre ces phénomènes, aient accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas* ».

Ce même article 12 prévoit que les États membres doivent **communiquer au plus tard le 10 juillet 2026**, à la Commission toutes les catégories supplémentaires de personnes qui ont été déclarées comme ayant un intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

#### ***B. LE REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS FRANÇAIS EST ACCESSIBLE AU GRAND PUBLIC, AVEC TOUTEFOIS CERTAINES RESTRICTIONS SUR LA NATURE DES INFORMATIONS CONSULTABLES***

Le RBE français, dont la gestion et le contrôle a été confiée en France aux greffiers des tribunaux de commerce, a été créé **en 2017 et est accessible au public gratuitement depuis avril 2021**.

L'article L. 561-46 du CMF prévoit que les sociétés et entités juridiques déclarent au registre du commerce et des sociétés, par l'intermédiaire du guichet unique électronique des formalités d'entreprises, **les informations relatives aux bénéficiaires effectifs**. Ces informations sont inscrites au registre national des entreprises en application du 4<sup>o</sup> de l'article L. 123-37 du code de commerce.

L'**ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020**<sup>1</sup>, complétées par les décrets n° 2020-118<sup>2</sup> et n° 2020-119<sup>3</sup> du 12 février 2020, est venue transposer en droit interne **les dispositions de la 5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment**. Elle a ainsi aménagé la possibilité pour le grand public d'accéder aux informations des bénéficiaires effectifs sans qu'il soit nécessaire d'invoquer un « motif légitime ».

**Le droit d'accès du public n'est pas pour autant sans limite**. L'article L. 561-46 du CMF prévoit en effet que seules sont disponibles les informations relatives aux nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois de naissance, année de naissance, pays de résidence et nationalité des bénéficiaires effectifs ainsi que la nature et l'étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-118 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-119 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Ce même article mentionne également les **autorités et organismes spécifiques qui ont accès à l'intégralité des informations sur les bénéficiaires effectifs**. Il s'agit des sociétés ou entités elles-mêmes pour leurs informations déclarées, les autorités judiciaires, les cellules de renseignement financier, les agents des douanes et des finances publiques, les officiers de police judiciaire, ainsi que les autorités de contrôle de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ces autorités peuvent également partager ces informations avec leurs homologues des États membres de l'Union européenne dans le cadre de leurs missions

Enfin, l'article L. 123-6 du code de commerce dispose que le juge commis à la surveillance du registre du commerce et des sociétés (RCS) est compétent « *pour toute contestation entre l'assujetti et le greffier* ». Toutefois, **cet article ne prévoit pas explicitement de mécanisme de recours pour les tiers**, c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas assujetties, mais qui souhaitent accéder à certaines informations sur les bénéficiaires effectifs.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LIMITER L'ACCÈS AU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS AUX PERSONNES JUSTIFIANT D'UN INTÉRÊT LÉGITIME AFIN DE SE CONFORMER AU DROIT EUROPÉEN**

### ***A. UNE RESTRICTION DE L'ACCÈS AU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS AUX PERSONNES DISPOSANT D'UN INTÉRÊT LÉGITIME***

#### **1. Une actualisation des autorités disposant d'un accès direct et sans restriction aux informations renseignées**

L'article 4 du présent projet de loi poursuit un objectif de mise en conformité des dispositions du code monétaire et financier relatives au RBE avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre 2022 et la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment qui en découle. Pour ce faire, le **I de l'article 4** modifie l'article L. 561-46 du code monétaire et financier (CMF) **de manière à redéfinir les conditions d'accès au RBE et à opérer un filtrage de l'accès aux informations renseignées**.

Le **a du 1° du même I et le 2° du III** du présent article suppriment les dispositions prévoyant un **accès direct et gratuit pour le grand public aux informations relatives à l'état civil** des bénéficiaires effectifs, conformément à la jurisprudence de la CJUE.

Les **d et e du 1°** actualisent en outre la liste des **autorités nationales et européennes compétentes dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** et qui doivent, à ce titre, **accéder de manière directe et sans restriction aux informations renseignées concernant les bénéficiaires effectifs**. Ainsi, l'Agence française anticorruption, les agents habilités de la direction générale du Trésor chargés

de la mise en œuvre des sanctions internationales, le Parquet européen, l'Office européen de lutte anti-fraude, Europol, Eurojust, l'Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont expressément mentionnés.

Le **c du 1°** précise que les personnes physiques ont accès au registre pour les seules informations des sociétés ou entités dont elles ont été déclarées les bénéficiaires effectifs.

## **2. Un accès limité à certaines informations du registre pour les personnes justifiant d'un intérêt légitime**

Par ailleurs, dans la droite ligne de la jurisprudence de la CJUE, le présent article prévoit la possibilité pour **toute personne justifiant d'un intérêt légitime** pour la prévention ou la lutte contre le blanchiment de capitaux d'accéder au registre.

Le **2° du I** crée un nouvel article L. 561-46-2 du CMF qui prévoit que *« les informations relatives au nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois, année de naissance, État de résidence et nationalité des bénéficiaires effectifs ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité sont accessibles à toute personne justifiant d'un intérêt légitime pour la prévention ou la lutte contre le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes, ou le financement du terrorisme. »*

Ce même 2° précise la **liste des personnes dont l'intérêt légitime est présumé, conformément aux dispositions de la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment :**

- les **personnes agissant à des fins journalistiques, de signalement ou de toute autre forme d'expression médiatique** en lien avec la prévention ou la lutte contre le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;

- les **chercheurs universitaires et organisations non gouvernementales** *« dont les activités sont liées à la prévention ou la lutte contre le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme »* ;

- les **personnes susceptibles d'entrer en relation d'affaires** *« avec une société ou une entité tierce et qui souhaitent prévenir tout risque de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de commission d'infractions sous-jacentes (...) »* ;

- les **personnes soumises à des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme dans un État non-membre de l'Union européenne**, dans la mesure où elles justifient d'un besoin d'accéder aux informations du registre pour remplir une obligation de contrôle préalable prévue par cet État et pour les informations qui concernent leur client ou client potentiel ;

- les **autorités des États non-membres de l'Union européenne homologues** des celles compétentes au niveau national et européen dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et qui sont par ailleurs mentionnées à l'article L. 561-46 du CMF ;

- les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte chargés de la **gestion des fonds européens** et l'**Autorité nationale d'audit pour les fonds européens** ;

- les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte chargées de l'**exécution et de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience** de l'Union européenne ;

- les **pouvoirs adjudicateurs** dans le cadre de la passation d'un contrat de la commande publique, pour les informations qui concernent les soumissionnaires ;

- les **prestataires extérieurs à qui les personnes assujetties aux obligations de LBC-FT** « *peuvent confier, en leur nom et pour leur compte, la réalisation de certaines des obligations qui leur incombent (...)* ».

En outre, conformément aux marges de manœuvre offertes par la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment, **la liste des entités dont l'intérêt légitime est présumé inclut des personnes qui ne sont pas expressément mentionnées par la directive**. Il s'agit :

- des personnes physiques et morales ainsi que les administrations de l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte **soumis aux obligations de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016** » dite « Sapin 2 », qui vise à **renforcer la lutte contre la corruption et le trafic d'influence** ;

- des **prestataires extérieurs intervenant dans le cadre d'un contrat avec une personne publique** soumise à une des mesures de vigilance mentionnées à l'article 17 de la loi « Sapin 2 ».

Le **II du nouvel article L. 561-46-2 du CMF** précise les conditions dans lesquelles les personnes mentionnées *supra* peuvent communiquer à des tiers les informations du registre. En ce qui concerne notamment **les journalistes, ONG et chercheurs universitaires**, ceux-ci ne peuvent communiquer à des tiers les informations du registre « *que dans le cadre des activités justifiant leur intérêt légitime à accéder à ces informations* ».

Le **III de ce même article L. 561-46-2** prévoit également les conditions dans lesquelles les bénéficiaires effectifs peuvent être informés de l'identité des personnes ayant consulté les informations les concernant.

Enfin, le **II de l'article 4 du présent projet de loi** modifie certains articles du CMF afin de garantir l'application des modifications introduites sur certaines dispositions relatives au RBE à la **Nouvelle-Calédonie**<sup>1</sup>, en **Polynésie Française**<sup>2</sup> et aux **îles Wallis et Futuna**<sup>3</sup>.

**B. UNE HARMONISATION DES VOIES DE RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DES GREFFIERS CONCERNANT L'ACCÈS AUX INFORMATIONS SUR LES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS**

Le II du nouvel article L. 561-46-2 du CMF créé par le 2° du I du présent article prévoit que la « *demande d'accès aux informations mentionnées au premier alinéa est formée, selon le cas, auprès du teneur de registre mentionné au premier alinéa de l'article L. 123-50 du code de commerce* », c'est-à-dire, **de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)**, « *ou du greffier compétent qui vérifie l'existence d'un intérêt légitime et statue sur cette demande* ».

Enfin, le **1° du III** du présent article modifie l'article L. 123-6 du code de commerce afin d'attribuer au juge judiciaire commis à la surveillance du registre central des sociétés la compétence pour traiter toutes les contestations liées aux décisions des greffiers concernant l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs, qu'elles soient formulées par des assujettis ou des tiers. Les **recours contre les décisions de l'INPI** relèvent de la juridiction administrative, dans la mesure où il s'agit d'un établissement public.

**III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DES PERSONNES AYANT ACCÈS AU REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS, UN ENRICHISSEMENT DES INFORMATIONS ACCESSIBLES ET DES AJUSTEMENTS RÉDACTIONNELS**

L'Assemblée nationale a adopté, au stade de l'examen du texte en commission, **4 amendements rédactionnels** du rapporteur pour avis de la commission des finances<sup>4</sup>, M. Bouloux, ainsi qu'un autre **amendement** de ce dernier visant à garantir que les journalistes, organismes à but non lucratif et chercheurs universitaires **justifiant d'un lien même indirect** avec la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes et du financement du terrorisme, ainsi qu'avec la lutte contre ces phénomènes, **puissent accéder au registre des bénéficiaires effectifs**.

---

<sup>1</sup> Article L. 773-42 du CMF.

<sup>2</sup> Article L. 774-42 du CMF.

<sup>3</sup> Article L. 775-36 du CMF.

<sup>4</sup> La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission au fond sur ce texte, a délégué l'examen de cet article à la commission des finances.

L'Assemblée nationale a également adopté, au stade de l'examen du texte en séance publique :

- un amendement<sup>1</sup> de M. Labaronne, sous-amendé<sup>2</sup> par le Gouvernement, qui permet d'une part, **d'étendre l'accès direct et intégral au RBE à plusieurs autorités publiques**<sup>3</sup>, et d'autre part, **de permettre aux acheteurs et autorités concédantes via des prestataires externes** d'accéder aux données des bénéficiaires effectifs de ces prestataires ;

- un amendement<sup>4</sup> du rapporteur pour avis de la commission des finances visant à étendre l'accès gratuit et sans restriction au RBE à **la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, avec un avis de sagesse du Gouvernement ;

- un amendement<sup>5</sup> de Mme Sas visant à inclure **les parlementaires parmi les personnes dont il est présumé qu'elles justifient d'un intérêt légitime à accéder aux informations du registre**, avec un avis de sagesse du Gouvernement ;

- un amendement<sup>6</sup> du rapporteur pour avis de la commission des finances visant à introduire une obligation de déclaration des informations relatives à la **chaîne de propriété des sociétés** et aux **bénéficiaires effectifs successifs au sein d'une même entité**, avec un avis défavorable du Gouvernement;

- un amendement<sup>7</sup> de précision rédactionnelle du rapporteur pour avis de la commission des finances visant à assurer **un plus large accès au RBE pour les organismes à but non lucratif qui justifient d'un intérêt légitime**, avec un avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement<sup>8</sup> du rapporteur pour avis de la commission des finances visant à intégrer explicitement dans le champ d'application du dispositif les organisations non-gouvernementales dont **l'objet social est de lutter contre la corruption**, avec un avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement<sup>9</sup> du rapporteur pour avis de la commission des finances visant à ce que l'interdiction de communication à des tiers des données issues du RBE **ne s'appliquent pas à la publication de données statistiques**, avec un avis défavorable du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 221.

<sup>2</sup> Amendement n° 244.

<sup>3</sup> Il s'agit de la Haute autorité de la transparence de la vie publique, la Commission nationale des sanctions, les agents du service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) de la direction générale des entreprises (DGE), ainsi que les agents chargés du contrôle et du recouvrement en matière sociale.

<sup>4</sup> Amendement n° 105.

<sup>5</sup> Amendement n° 108.

<sup>6</sup> Amendement n° 191.

<sup>7</sup> Amendement n° 192.

<sup>8</sup> Amendement n° 193.

<sup>9</sup> Amendement n° 194.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, QUI POURRAIT TOUTEFOIS FAIRE L'OBJET D'AJUSTEMENTS ET D'ENCADREMENTS COMPLÉMENTAIRES

#### A. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ ENTRE RESPECT DU DROIT À LA VIE PRIVÉE ET TRANSPARENCE DES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE

La commission des finances souscrit à l'objectif poursuivi par cet article, qui permet une conciliation satisfaisante entre :

- d'une part, **la nécessité d'ouvrir un accès le plus large possible au RBE** dans un souci de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption ;

- d'autre part, la nécessité de se conformer aux exigences du droit européen, et notamment aux droits au **respect de la vie privée des bénéficiaires effectifs** et à **la protection de leurs données à caractère personnel** garantis par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le rapporteur pour avis se félicite plus particulièrement de l'adoption à l'Assemblée nationale de plusieurs amendements permettant d'étendre le champ des personnes ayant accès au registre, dans le respect des marges de manœuvre permises par la 6<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment. Dans son rapport du 25 octobre 2022<sup>1</sup>, la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avait mis en évidence l'intérêt de disposer d'un **large accès au RBE pour favoriser la lutte contre la délinquance financière**. La mission d'information s'était notamment appuyée sur l'exemple sur la multiplication, ces dernières années, des enquêtes de type *Papers* **qui ont permis à des acteurs de la société civile de mettre en lumière certaines pratiques frauduleuses**.

#### B. LA COMMISSION PROPOSE DES AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES, ET NOTAMMENT UN ENCADREMENT DES CONDITIONS D'ACCÈS DU RBE POUR LES MAGISTRATS FINANCIERS

##### 1. Un encadrement de l'accès au RBE pour les membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes

La commission des finances a adopté un **amendement COM-95** de son rapporteur visant à encadrer les cas dans lesquels la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent accéder aux données du registre des bénéficiaires effectifs (RBE). Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale conduirait à accorder un accès illimité et automatique à l'intégralité des données personnelles des bénéficiaires effectifs, y compris les plus

---

<sup>1</sup> Voir le [rapport d'information n° 72](#) (2022-2023) de M. Jean-François HUSSON.

sensibles. Il apparaît nécessaire d'encadrer le dispositif et de le sécuriser au regard de la jurisprudence de la CJUE et de la 6ème directive anti-blanchiment, en accordant aux membres des juridictions financières un droit d'accès qui soit proportionné.

L'**amendement** adopté par la commission prévoit donc que les membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes **soient intégrés parmi les personnes dont il est préjugé** qu'elles disposent d'un **intérêt légitime** à accéder à certaines données du RBE. Ainsi, les membres des juridictions financières ne disposeraient pas d'un accès direct et sans restriction au RBE, mais pourraient ponctuellement accéder aux informations strictement nécessaires à l'exercice de certaines missions. Cet amendement prévoit en outre que les membres des juridictions financières pourraient uniquement accéder à ces données dans le cadre de leurs missions juridictionnelles et de leurs missions de contrôle de la gestion des organismes publics et de certification de leurs comptes.

## **2. La suppression d'une précision inutile concernant la possibilité pour certains acteurs de la société civile de publier des données statistiques issues du RBE**

La commission a également adopté, sur proposition du rapporteur, un **amendement COM-102** ayant pour objet **de supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale et visant à garantir que l'interdiction pour les journalistes, chercheurs universitaires et ONG de communiquer à des tiers des données issues du RBE ne s'appliquent pas à la publication de données statistiques. Cette disposition semble en effet déjà satisfaite par le premier alinéa du II de l'article L.561-46-2 du CMF nouvellement créé par l'article 4 du projet de loi, qui prévoit que ces informations peuvent être publiées « dans le cadre des activités justifiant leur intérêt légitime » à y accéder.**

La commission a enfin présenté un **amendement de coordination COM-84.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**



---

ARTICLE 5

**Adaptations relatives à la limitation des recours contre les actes préparatoires et leur auteur en cas de mise en œuvre des clauses d'action collective**

Le présent article prévoit d'aménager les conditions de recours en cas de mise en œuvre des clauses d'action collective (CAC) applicables aux titres de dette de l'État français.

Conformément aux termes de références communs fixés en application du traité relatif au Mécanisme européen de stabilité (MES) modifié, d'une part l'annulation du certificat est subordonnée à la présence d'une erreur susceptible d'avoir influencé l'issue du vote et d'autre part la responsabilité de l'agent de calcul ne peut être engagée qu'en cas de manquement d'une particulière gravité.

Ces aménagements du droit de recours, qui sont prévus en application du traité « MES » révisé, ont un caractère limité et sont justifiés par l'objectif de réduire le risque de recours dilatoire qui pourrait faire obstacle à la bonne conduite d'une procédure de restructuration.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES TITRES DE DETTE PUBLIQUE FRANÇAIS COMPORTENT DES CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE CONFORMÉMENT AU TRAITÉ RELATIF AU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ**

***A. LE TRAITÉ RELATIF AU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ (MES) CONSACRE L'OBLIGATION POUR LES PARTIES AU TRAITÉ D'APPLIQUER UN RÉGIME SPÉCIFIQUE EN MATIÈRE DE CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE APPLICABLES À LEURS TITRES DE DETTE***

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une institution financière internationale fondée par le traité du 2 février 2012<sup>1</sup>, ou traité « MES ». Tous les États de la zone euro en sont membres.

---

<sup>1</sup> Traité instituant le mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque et la République de Finlande, signé à Bruxelles le 2 février 2012.

Le MES a pour objet de garantir la stabilité financière de la zone euro et de ses États membres en apportant, en cas de nécessité, une assistance financière à ses membres qui connaissent de graves problèmes de financement. Les fonds mobilisés peuvent notamment permettre de financer des prêts et des rachats de titres de dette.

L'article 12 du traité MES prévoit que tous les titres d'État émis dans la zone euro à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 doivent comporter des clauses d'action collective (CAC)<sup>1</sup> qui produisent « un effet juridique identique ».

Pour mettre en œuvre cette obligation, le comité économique et financier<sup>2</sup> a adopté le 18 novembre 2011 des « termes de référence communs » (TRC) qui fixent le régime juridique de ces clauses d'action collective (CAC).

***B. LES TITRES DE DETTE DE L'ÉTAT COMPORTENT DES CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE CONFORMÉMENT AUX OBLIGATIONS PRÉVUES PAR LE TRAITÉ « MES »***

En application du traité « MES », le législateur – au regard du fait que la France est un des membres fondateurs du Mécanisme européen de stabilité et qui a ratifié le traité du 2 février 2012 – a prévu à l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2013<sup>3</sup> que les titres d'État d'une maturité supérieure à un an comporte des clauses d'action collective dont le régime est fixé par décret.

Un régime de clauses d'action collective conforme aux termes de référence communs adoptés par le comité économique et financier a été par suite fixé par voie réglementaire<sup>4</sup>.

***C. LA MODIFICATION DU TRAITÉ « MES » INTERVENUE EN 2021 S'EST TRADUITE PAR ÉVOLUTION DU RÉGIME DES CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE***

Le traité « MES » du 2 février 2012 a été mis à jour par un traité modificatif signé les 27 janvier et 8 février 2021.

Cette révision du traité, ratifiée par la France et qui entrera en vigueur lorsqu'il sera ratifié par l'ensemble des signataires, ne modifie pas l'économie

---

<sup>1</sup> Ces clauses ont pour objet d'organiser des procédures et des règles permettant de décider d'une restructuration de la dette de l'État concerné par un accord à la majorité qualifiée des créanciers sans que l'unanimité ne soit requise.

<sup>2</sup> Le comité économique et financier est une instance consultative composée de représentants des administrations des États membres, de la Banque centrale européenne et de la Commission dont le rôle est fixé par l'article 134 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

<sup>4</sup> Décret n° 2012-1517 du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'État.

générale du traité ni le rôle du Mécanisme européen de stabilité mais aménage le régime applicable au MES sur plusieurs aspects<sup>1</sup>.

Premièrement, il prévoit la création d'un « filet de sécurité » permettant au MES de prêter au Conseil de résolution unique (CRU) en cas d'insuffisance du Fonds de résolution unique (FRU).

Deuxièmement il prévoit de diversifier les instruments d'intervention du MES avec la création des lignes de précaution assorties de condition (PCCL<sup>2</sup>) qui sont des crédits conditionnés au respect de critères ex ante plutôt que d'un programme de réformes.

Troisièmement il renforce l'indépendance du MES.

Enfin, quatrièmement il consacre à l'article 12 du traité « MES » l'application pour les titres émis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 d'un nouveau régime de clauses d'action collective (CAC) à seuil d'agrégation simple (*single-limb* CACs). À la différence du régime initial à seuil d'agrégation double, qui nécessitait une double majorité qualifiée pour procéder à une restructuration (en faisant voter séparément d'une part les détenteurs de chacune des lignes concernés et d'autre part les détenteurs de l'ensemble des lignes concernés par des modalités similaires de restructuration), le régime à seuil d'agrégation simple réduit les risques de minorités de blocage en prévoyant un unique vote des détenteurs pour l'ensemble des lignes concernées par des modalités identiques de restructuration.

Pour tenir compte de la révision du traité « MES », le comité économique et financier a adopté des « termes de référence communs » révisés qui précise les modalités de mises en œuvre des CAC selon un régime de seuil d'agrégation simple.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PROJET DE LOI PRÉVOIT D'ADAPTER LE RÉGIME JURIDICTIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE DES TITRES DE DETTE PUBLIQUE EN APPLICATION DE LA RÉFORME DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ INTERVENUE EN 2021**

Le nouveau régime des CAC à seuil d'agrégation simple a été fixé par le décret n° 2022-522 du 11 avril 2022<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour analyse complète du traité modificatif : v. Sénat, commission des finances, 20 octobre 2021, n° 65 (2021-2022), Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, au rapport de M. Jean-Marie Mizzon.

<sup>2</sup> *Precautionary Conditioned Credit Line*.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-522 du 11 avril 2022 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'État.

Pour autant, certains aménagements des modalités de recours, qui sont prévus par les termes de référence communs révisés dans le but d'éviter la formation de recours dilatoires en cas de mise en œuvre des CAC, relèvent du domaine de la loi.

En premier lieu, les clauses d'action collective standards prévoient que la responsabilité de l'agent de calcul<sup>1</sup> ne peut être engagée qu'en cas de manquement d'une particulière gravité<sup>2</sup>.

En second lieu, les clauses d'action collectives standard prévoient que les informations contenues dans le certificat<sup>3</sup> sont exécutoires sauf dans le cas où une erreur est susceptible d'affecter l'issue du vote ou de la consultation écrite.

Par conséquent, cet article a pour objet d'ajouter deux alinéas à l'article L. 213-22-1 du code monétaire et financier qui consacre le fait que les titres d'État d'une maturité supérieur à un an comportent des clauses d'action collective (CAC).

Ces deux alinéas prévoient respectivement de consacrer que la responsabilité de l'agent de calcul « ne peut être engagée qu'en cas de manquement d'une particulière gravité » et qu'un certificat « ne peut être annulé qu'en cas d'erreur susceptible d'avoir une influence sur l'issue du vote ou de la consultation écrite ».

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ LES MESURES D'ADAPTATION PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI EN Y APPORTANT UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE**

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, l'article 5 n'a été modifié ni en commission ni en séance publique.

### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADAPTATION PROPOSÉE PERMET DE GARANTIR LE RESPECT PAR LA FRANCE DE SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET DE LIMITER LE RISQUE DE RECOURS À VOCATION D'OBSTRUCTION EN CAS DE MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES D'ACTION COLLECTIVE SUR LES TITRES DE DETTE DE L'ÉTAT**

---

<sup>1</sup> L'agent de calcul est la personne chargée de la vérification du respect des règles de quorum et de majorité requises pour le vote ainsi que du calcul des résultats.

<sup>2</sup> La notion de « manquement d'une particulière gravité » traduit le syntagme anglais « manifest error » qui figure dans les termes de référence communs révisés.

<sup>3</sup> Le certificat est un document publié par le ministre chargé de l'économie avant le vote ou la consultation écrite qui recense les titres, leur montant et l'identité de leur détenteur.

Il est à rappeler que dans le cas de la mise en œuvre des clauses d'action collective (CAC) applicables aux titres de dette publique, la rapidité de la procédure de restructuration est un élément déterminant de la robustesse du système. En effet, la fixation de CAC applicable à ces titres a pour objet de permettre, dans un temps retreint, de trouver un accord de restructuration qui préserve les intérêts des prêteurs avant que l'État concerné ne fasse défaut. La garantie de conditions opérationnelles de restructuration rapide est par suite un facteur de crédibilité de la procédure de restructuration et des CAC.

Premièrement, l'aménagement prévu par le présent article sur les modalités de recours en matière d'engagement de la responsabilité de l'agent de calcul apparaît proportionnée dès lors qu'elle permet de limiter le risque de recours ayant vocation à faire obstruction sans porter une atteinte substantielle au droit au recours.

Deuxièmement, l'aménagement prévu par le présent article sur l'annulation du certificat, qui est subordonnée à l'existence d'une erreur susceptible d'avoir une influence sur l'issue du vote ou de la consultation, ne porte pas atteinte au droit de recours dès lors qu'un recours continuera de pouvoir être formé contre cette décision en cas d'erreur susceptible d'affecter substantiellement le résultat de la procédure de restructuration.

Le rapporteur relève sur ce point que le Conseil d'État a également estimé que ces deux aménagements du droit au recours sont fondés sur un motif d'intérêt général et ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au recours<sup>1</sup>.

Par conséquent, les dispositions prévues par cet article sont opportunes au regard de l'utilité d'assurer la conformité du droit national avec les clauses d'action collective (CAC) standards fixés par le comité économique et financier et de garantir l'efficacité de la procédure de restructuration en limitant les risques de recours dilatoires ou obstructifs.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Assemblée générale, 24 octobre 2024, Avis sur un 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, points 14 à 18.

---

ARTICLE 6

**Modalités de déclaration des paiements en nature aux gouvernements et autorités publiques dans le rapport sur les paiements des grandes entreprises extractives**

Le présent article prévoit de préciser la rédaction de l'article L. 232-6-2 du code de commerce pour mentionner expressément la nécessité de faire figurer dans le rapport sur les paiements des grandes entreprises extractives les paiements en espère et en nature.

Cette précision correspond à la pratique déjà adoptée par plusieurs grandes entreprises soumises à l'obligation de publier annuellement un rapport sur les paiements aux gouvernements.

Cet article est opportun dans la mesure où il permet de contribuer à la conformité du droit français au droit de l'Union.

La commission a adopté sur cet article un amendement COM-96 de précision législative.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES GRANDES ENTREPRISES EXTRACTIVES SONT SOUMISES À UNE OBLIGATION DE PUBLICATION ANNUELLE DE LEURS PAIEMENTS AUX AUTORITÉS PUBLIQUES**

**A. LA DIRECTIVE (UE) « COMPTABLE » DU 26 JUIN 2013 CONSACRE L'OBLIGATION POUR LES GRANDES ENTREPRISES EXTRACTIVES DE PUBLIER ANNUELLEMENT UN RAPPORT SUR LES PAIEMENTS AUX GOUVERNEMENTS**

La directive (UE) 2013/34/UE du 26 juin 2013<sup>1</sup> relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférent, ou directive « comptable », a fixé un cadre harmonisé au sein de l'Union européenne en matière de publication par les entreprises d'informations financières et extra-financières donnant une image fidèle de l'activité de l'entreprise.

---

<sup>1</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

Ce cadre harmonisé est un levier de renforcement de la transparence des entreprises au sein de l'Union et fixe des critères communs d'identification des catégories d'entreprises en prévoyant d'adapter les exigences de publication à la taille des entreprises.

Pour renforcer la reddition de comptes et la transparence des entreprises extractives, le chapitre 10 de la directive « comptable » a créé une obligation pour les grandes entreprises extractives ou d'exploitation des forêts primaires de publier annuellement un rapport sur les paiements au profit des gouvernements.

L'obligation est mise à la charge des grandes entreprises dont tout ou partie des activités consiste en l'exploration, la prospection, la découverte, l'exploitation et l'extraction de gisements de minerais, de pétrole, de gaz naturel ou d'autres matière et à la charge des grandes entreprises exerçant des activités d'exploitation dans les forêts primaires.

**Activités entrant dans le champ de l'obligation de publication  
d'un rapport annuel sur les paiements aux gouvernements**

Code NACE	Activité
02.2	Exploitation forestière
05	Extraction de houille et de lignite
06	Extraction d'hydrocarbures
07	Extraction de minerais métalliques
08	Autres industries extractives

Source : Nomenclature statistique des activités économique NACE Rév. 2

Le rapport doit inclure l'ensemble des paiements, en nature ou en espèces, dont la valeur dépasse 100 000 euros au cours d'un exercice. Les paiements inclus dans le rapport sont ceux qui correspondent à l'une des catégories suivantes prévues au 5 de l'article 41 de la directive « comptable » :

- droits à la production ;
- impôts ou taxes perçues sur le revenu, la production ou les bénéfices à l'exclusion des taxes sur la consommation ;
- redevances ;
- dividendes ;
- primes de signature, de découverte et de production ;
- droits de licence et autres contreparties de licence ;
- paiements pour des améliorations des infrastructures.

**B. L'OBLIGATION DE PUBLICATION ANNUELLE D'UN RAPPORT SUR LES PAIEMENTS AUX GOUVERNEMENTS À LA CHARGE DES GRANDES ENTREPRISES EXTRACTIVE A ÉTÉ TRANSPOSÉE DANS LE CODE DE COMMERCE**

La directive « comptable » a notamment été transposée par la loi du 30 décembre 2014<sup>1</sup> portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 6 décembre 2023<sup>2</sup> relative à la publication d'informations en matière de durabilité, l'obligation pour les grandes entreprises extractives de publier un rapport annuel sur les paiements aux gouvernements est codifié à l'article L. 232-6-2 du code de commerce.

Cet article transpose l'obligation faite aux grandes entreprises de publier annuellement un rapport qui mentionne tout versement supérieur à 100 000 euros au profit des gouvernements, en reprenant les catégories de paiement prévues par l'article 41 de la directive « comptable ».

L'obligation de publication s'applique aux grandes entreprises au sens de l'article L. 230-1 du code de commerce, c'est-à-dire aux entreprises qui dépasse les seuils pour au moins deux des trois critères suivants : un total du bilan d'au moins 25 millions d'euros, un montant net du chiffre d'affaires d'au moins 50 millions d'euros et un nombre moyen de salariés d'au moins 250.

L'article L. 232-6-2 prévoit par surcroît une amende de 3 750 euros pour les entreprises qui ne satisfont pas à l'obligation de publicité du rapport annuel sur les paiements aux gouvernements.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.



***C. LA COMMISSION EUROPÉENNE ESTIME QUE LA RÉDACTION ACTUELLE DE L'ARTICLE L. 232- 6- 2 DU CODE DE COMMERCE N'EST PAS CONFORME À LA DIRECTIVE « COMPTABLE »***

Le 3 de l'article 43 de la directive « comptable », qui fixe le contenu du rapport des grandes entreprises extractives, prévoit expressément l'inclusion des paiements en nature en précisant qu'ils sont déclarés en valeur et, le cas échéant, en volume. Il prévoit également l'obligation de fournir des notes d'accompagnement pour expliquer la valorisation retenue.

La rédaction actuelle de l'article L. 232-6-2 du code de commerce mentionne l'obligation d'inclure dans le champ du rapport « tout versement individuel », et ne prévoit pas de régime spécifique de prise en compte des paiements en nature. Il est à relever que, pour autant, certaines sociétés françaises dont notamment TotalEnergies incluent déjà les paiements en nature dans leur rapport sur les paiements aux gouvernements. La notion de versement peut néanmoins être regardée comme ambiguë sur l'inclusion ou non des paiements en nature.

La Commission européenne estime que la rédaction actuelle n'est pas conforme au droit de l'Union en ce qu'elle ne mentionne pas expressément la nécessité d'inclure les paiements en nature dans le champ du rapport. Dans un courriel en date du 19 décembre 2023, la Commission a indiqué à la France qu'elle estimait que les obligations de la directive « comptable » sur ce point était incorrectement transposées.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PRÉCISER LA RÉDACTION EN DROIT FRANÇAIS DE L'OBLIGATION DE PUBLICATION D'UN RAPPORT SUR LES PAIEMENTS AUX GOUVERNEMENTS POUR FAIRE EXPRESSÉMENT MENTION DES PAIEMENTS EN NATURE**

Le projet de loi prévoit de préciser la rédaction de l'article L. 232- 6- 2 du code de commerce pour le mettre en conformité avec la directive « comptable »

L'article 6 du projet de loi prévoit de préciser la rédaction de l'article L. 232-6-2 pour y faire figurer expressément la mention des paiements en nature qui doivent être inclus dans le champ du rapport.

À ce titre, le 2° modifie la rédaction de l'article L. 232-6-1 du code de commerce, d'une part pour substituer la notion de « paiement en espèces ou en nature » à celle de « versement » et, d'autre part, pour prévoir que les paiements en espèce sont exprimés en valeur, en précisant la méthode de valorisation, ou en volume le cas échéant.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ LES MESURES D'ADAPTATION PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI EN Y APPORTANT UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE**

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, l'article 6 a été modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur de la commission des finances adopté en commission. Le texte adopté par la commission pour l'article 6 n'a pas été modifié en séance publique.

L'Assemblée nationale a adopté les adaptations proposées par l'article modifiées par son amendement rédactionnel.

### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA PRÉCISION PROPOSÉE PERMET DE METTRE EN CONFORMITÉ LE DROIT NATIONAL AVEC LE DROIT DE L'UNION**

La Commission européenne estime que la rédaction actuelle de l'article L. 232-6-2 du code de commerce ne permet pas de transposer correctement les obligations en matière de rapport des grandes entreprises extractives sur les paiements aux gouvernements.

Par suite, et au regard du fait que la conformité au droit de l'Union est une exigence de valeur constitutionnelle<sup>1</sup>, la proposition de précision de la rédaction est opportune dans la mesure où elle met en conformité les dispositions de l'article L. 232-6-2 du code de commerce avec le droit de l'Union.

Pour garantir l'intelligibilité du droit, la commission a adopté sur cet article un **amendement COM-96** de précision légistique.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, §7.

ARTICLE 7 A (nouveau)

**Report de quatre ans des obligations prévues par la directive CSRD pour les entreprises concernées à compter des exercices 2026 et 2028**

Le présent article, introduit par un amendement COM-36 rectifié de M. Denis Michallet, sur lequel la commission des finances a rendu un avis favorable, vise à reporter de quatre ans l'exigence de publication d'informations de durabilité prévues par la directive par la directive n° 2022/2464/UE, dite « directive CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022 pour les entreprises concernées par cette obligation à compter des exercices 2026 et 2028.

Le report des obligations de la directive CSRD concerneraient ainsi les petites et moyennes entreprises (PME) cotées en bourse et les entreprises non européennes disposant d'une succursale en France.

La commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE ENTRÉE EN VIGUEUR ÉCHELONNÉE DES OBLIGATIONS DE PUBLICATION D'INFORMATIONS DE DURABILITÉ PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE CSRD**

L'article 33 de l'ordonnance n° 2023-1162 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> dite, « ordonnance CSRD » fixe le calendrier d'entrée en vigueur des obligations de publication d'informations de durabilité prévues par la directive n° 2022/2464/UE<sup>2</sup>, dite « directive CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

<sup>2</sup> Directive (UE) 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.

## **A. UNE APPLICATION DE LA DIRECTIVE CSRD DÈS LES EXERCICES 2024 POUR LES GRANDES ENTREPRISES COTÉES, LES BANQUES ET LES COMPAGNIES D'ASSURANCE**

Le 1° du II de ce même article 33 prévoit que ces **obligations s'appliquent aux rapports afférents aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024**, pour les « *grandes entreprises ou les sociétés consolidantes ou combinantes d'un grand groupe, dont le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice est supérieur à 500* » :

- « *les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé* », c'est-à-dire **les sociétés cotées en bourse** ;

- « *les établissements de crédit, au sens de l'article L. 511-1 du code monétaire et financier* », c'est-à-dire **les établissements bancaires** ;

- « *les entreprises soumises au contrôle de l'État en application de l'article L. 310-1 et du II de l'article L. 310-1-1 du code des assurances, les mutuelles et unions relevant du livre II du code de la mutualité ainsi que les institutions de prévoyance et leurs unions, mentionnées aux articles L. 931-1 et L. 931-1-1 du code de la sécurité sociale* », c'est-à-dire **les compagnies d'assurance** ;

Ces dispositions visent ainsi toutes les grandes entreprises déjà soumises à la directive précédente, la *Non-Financial Reporting Directive* (NFRD). Ces **entreprises doivent commencer à publier leurs premiers rapports conformes à la CSRD dès 2025, au titre de l'exercice financier 2024.**

## **B. LA DIRECTIVE CSRD S'APPLIQUE À COMPTER DE L'EXERCICE 2025 POUR TOUTES LES GRANDES ENTREPRISES, Y COMPRIS NON COTÉES**

Le 2° du II de l'article 33 de l'ordonnance CSRD prévoit que les obligations de la directive CSRD s'appliquent aux **rapports afférents aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025**, pour toutes « *les sociétés qui sont des grandes entreprises ou les sociétés consolidantes ou combinantes d'un grand groupe* » au sens des articles L. 230-1 et L. 230-2 du code de commerce. Ces articles définissent les grandes entreprises<sup>1</sup> ou grands groupes<sup>2</sup> comme ceux correspondant à au moins deux des trois critères suivants<sup>3</sup> durant deux exercices consécutifs :

- un nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice supérieur à 250 ;

- un bilan supérieur à 25 millions d'euros ;

---

<sup>1</sup> Article L. 230-1 du code de commerce.

<sup>2</sup> Article L. 230-2 du code de commerce.

<sup>3</sup> Décret n° 2024-152 du 28 février 2024 relatif à l'ajustement des critères de taille pour les sociétés et groupes de sociétés.

- un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros.

**Ces entreprises devront commencer à publier leurs premiers rapports en 2026, pour l'exercice financier 2025.**

#### **C. LA DIRECTIVE CSRD S'APPLIQUE À COMPTER DE L'EXERCICE 2026 AUX PME COTÉES**

Le 3 du II de l'article 33 de l'ordonnance CSRD prévoit que les **obligations** de la directive CSRD s'appliquent aux **rapports afférents aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026** pour :

- « *les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé qui sont des petites ou des moyennes entreprises* », c'est-à-dire **les PME cotées** ;

- « *les établissements de crédit de petite taille et non complexes* » ;

- « *les entreprises captives d'assurance et de réassurance (...)* ».

Ces entreprises **devront commencer à se conformer à la directive à partir de 2027, pour l'exercice financier 2026**. Les PME cotées peuvent toutefois être exemptées d'obligations de publication des informations de durabilité jusqu'aux exercices ouverts avant le 1<sup>er</sup> janvier 2028, sous réserve qu'elles justifient brièvement cette décision dans leur rapport de gestion.

#### **D. LA DIRECTIVE CSRD S'APPLIQUE À COMPTER DE L'EXERCICE 2028 AUX ENTREPRISES NON-EUROPÉENNES DISPOSANT D'UNE SUCCURSALE EN FRANCE**

Le 4 du II l'article 33 de l'ordonnance CSRD prévoit que les **obligations** de la directive CSRD s'appliquent aux rapports afférents aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, pour les « *sociétés mentionnées aux articles L. 232-6-4 et L. 233-28-5 du code de commerce* », c'est-à-dire, **les entreprises ne disposant pas de leur siège social dans un État membre de l'Union européenne mais disposant d'une succursale en France.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION : UN REPORT DE QUATRE ANS DES OBLIGATIONS DE PUBLICATION D'INFORMATIONS DE DURABILITÉ POUR LES ENTREPRISES CONCERNÉES À COMPTER DES EXERCICES 2026 ET 2028

Le présent article, introduit par un **amendement COM-36 rectifié** de notre collègue Damien Michallet, sur lequel la commission des finances a rendu un avis favorable prévoit de **reporter de quatre ans l'entrée en vigueur** des exigences de publications des informations de durabilité pour les entreprises concernées par ces obligations à compter des exercices 2026 et 2028. Ainsi, les obligations de la directive CSRD s'appliqueront :

- aux rapports afférents **aux exercices ouverts à compter de 2030** pour **les PME cotées** ;

- aux rapports afférents **aux exercices ouverts à compter de 2032** pour les **entreprises ne disposant pas de leur siège social dans un État membre de l'Union européenne mais disposant d'une succursale en France**.

Le rapporteur pour avis souscrit à cette initiative. Elle permet de lever **le climat d'incertitude entourant la capacité des PME cotées à s'approprier ces nouvelles obligations**. Le report de leurs obligations de *reporting* apparaît d'autant plus pertinent au lendemain de la présentation, le 26 février 2025, de la présentation par le Commission européenne du paquet législatif « Omnibus »<sup>1</sup>, qui prévoit d'exclure ces entreprises du champ d'application de la directive.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir les développements à l'article 7.

## ARTICLE 7

### Corrections dans le code de commerce liées à la transposition de la directive CSRD

Le présent article a pour objet de clarifier, préciser, corriger et adapter certaines dispositions du code de commerce résultant de la transposition de la directive n° 2022/2464/UE, dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022.

Adoptée dans le cadre du Pacte vert européen annoncé en 2021, la directive CSRD a renforcé, pour les entreprises d'une certaine taille ou d'intérêt public, les obligations de publication d'informations en matière de « durabilité ». La France a été le premier État membre de l'Union européenne à transposer cette directive, par l'intermédiaire de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 dite « CSRD ».

Les premiers travaux d'appropriation de la directive CSRD par les acteurs concernés ont mis en évidence, d'après l'étude d'impact du présent projet de loi, des « *références incorrectes, imprécisions rédactionnelles, ou omission* » au sein des dispositions visant à la transposer en droit français. Dans ce contexte, le présent article a pour objet de :

- préciser les conditions d'exercice des missions de certification des informations de durabilité réalisées par les organismes certificateurs et les commissaires aux comptes ;
- supprimer des surtranspositions, en adoptant notamment le même périmètre d'exemption des obligations déclaratives que celui prévu par la directive CSRD ;
- corriger des redondances et erreurs textuelles.

La commission des finances partage l'objectif de clarification et de suppression des surtranspositions poursuivi par le présent article. Suivant la même intention, la commission a adopté l'amendement COM-104 du rapporteur ayant pour objet de supprimer la disposition conditionnant le bénéfice des aides accordées dans le cadre de « France 2030 » au respect des obligations de publication des informations de durabilité. Cette mesure, introduite en séance publique à l'Assemblée nationale, constitue en effet une surtransposition manifeste de la directive CSRD.

La commission a également adopté un amendement COM-105 du rapporteur visant à assouplir les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de désignation d'un vérificateur des informations de durabilité, et à supprimer le délit d'entrave aux opérations de vérification et de contrôle de ces informations, conformément à la position adoptée par le Sénat sur le projet de loi de simplification de la vie économique.

La commission a par ailleurs adopté trois amendements du rapporteur COM-103, COM-106 et COM-107 visant à préciser le texte pour garantir la bonne intelligibilité du droit.

Elle a enfin adopté trois amendements du rapporteur COM-85, COM-86 et COM-97 de précision légistique.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

## I. LE DROIT EXISTANT : LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE « DURABILITÉ » ONT PROGRESSIVEMENT ÉTÉ RENFORCÉES

### A. LA DIRECTIVE CSRD A RENFORCÉ LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE DURABILITÉ DANS LE CONTEXTE DU PACTE VERT EUROPÉEN

#### 1. Des obligations de publication d'informations en matière de durabilité renforcées et reposant sur le principe de « double matérialité »

Présentée dans le cadre du Pacte vert européen de 2021, la directive n° 2022/2464/UE dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022<sup>1</sup>, prévoit la production, pour certaines entreprises, d'informations de « durabilité ».

Elle succède à la directive n° 2014/95/UE, dite « NFRD » (*Non-Financial Reporting Directive*), qui prévoyait, pour les sociétés cotées et les grandes entreprises, des obligations de publication d'informations extra-financières par la déclaration de performance extra-financière (DPEF) au sein de leur rapport de gestion. La directive CSRD prévoit la publication, par les entreprises d'une certaine taille ou d'intérêt public, d'informations en matière de « durabilité » selon des normes d'informations européennes (ESRS<sup>2</sup>). **Cette obligation est plus étoffée que la DPEF et la remplace dans le rapport de gestion.**

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, les informations de durabilité présentées dans le rapport de gestion répondent **au principe dit de « double matérialité »**. En effet, ces informations présentent non seulement **l'impact de l'entreprise sur les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernement d'entreprise**, dits « enjeux de durabilité », mais également **l'impact de ces enjeux sur l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de l'entreprise.**

L'étude d'impact souligne que cette obligation déclarative « *répond au besoin croissant de données extra-financières exprimé par les institutions financières, qui les utilisent dans leurs décisions d'investissement, dans leurs politiques de gestion des risques et dans leurs activités d'engagement actionnarial, tout comme par de nombreuses autres parties prenantes, dont les clients, les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et les organisations non-gouvernementales. Les catégories d'informations demandées représentent ainsi une incitation forte pour les sociétés concernées à engager des actions vertueuses dans les domaines concernés.* »

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 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.

<sup>2</sup> European Sustainability Reporting Standards.



## **2. Des exemptions aux obligations déclaratives sont prévues pour les filiales d'entreprises**

La directive CSRD a étendu le champ d'application des obligations déclaratives en matière de durabilité à « *l'ensemble des sociétés cotées sur un marché réglementé de l'Union européenne (sauf les microentreprises), aux grandes entreprises européennes non-cotées sur un marché réglementé européen, et aux entreprises non-européennes opérant de manière substantielle sur le marché unique de l'Union<sup>1</sup>* ».

Elle a également défini un périmètre d'exemption des obligations déclaratives, qui comprend **les filiales incluses dans le rapport consolidé de gestion d'une entreprise mère**. L'article 1<sup>er</sup> de la directive modifie l'article 19 bis de la directive 2013/34/UE dite « Comptable » du 26 juin 2013 en prévoyant qu'« *une entreprise qui est une filiale est exemptée des obligations* » de publication des informations de durabilité « *lorsque cette entreprise et ses filiales sont incluses dans le rapport consolidé de gestion d'une entreprise mère, établi conformément aux articles 29 et 29 bis* ».

## **3. Une obligation de contrôle des informations publiées, assortie d'une possibilité pour les États membres de recourir à des organismes spécialisés**

La directive CSRD prévoit que les informations en matière de durabilité publiées sont obligatoirement auditées. Ce contrôle obligatoire et indépendant prend la forme **d'un avis sur la conformité de l'information en matière de durabilité avec les exigences de l'Union européenne**. Cet avis est rendu par un **commissaire aux comptes** ou, lorsque **l'État membre ouvre cette possibilité, par un « prestataire de service d'assurance indépendant<sup>2</sup> »**.

La directive CSRD a par ailleurs modifié les dispositions de la directive 2006/43/CE dite « Audit » du 17 mai 2006<sup>3</sup> en complétant **les missions du comité d'audit constitué au sein de chaque entité d'intérêt public** pour assurer le suivi et le contrôle des informations en matière de durabilité. L'article 3 de la directive CSRD a également modifié l'article 39 de la directive « Audit » de 2006 de manière à « *permettre que les fonctions assignées au comité d'audit en ce qui concerne l'information en matière de durabilité et en ce qui concerne l'assurance de l'information en matière de durabilité soient exercées par l'organe d'administration ou de surveillance dans son ensemble ou par un organe spécialisé établi par l'organe d'administration ou de surveillance* ».

---

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi.

<sup>2</sup> Les prestataires de service d'assurance indépendant sont renommés « organismes tiers indépendants » dans le code de commerce.

<sup>3</sup> Directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil.

## **B. LA DIRECTIVE CSRD A ÉTÉ TRANSPOSÉE EN DROIT INTERNE PAR L'ORDONNANCE DU 6 DÉCEMBRE 2023**

La France a été le premier État membre de l'Union européenne à transposer la directive CSRD, **par l'intermédiaire de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> dite « CSRD »**. L'ordonnance CSRD a notamment modifié diverses dispositions du code de commerce, du code de la mutualité, du code des assurances, du code de l'environnement, du code de la sécurité sociale, du code rural et de la pêche maritime ainsi que du code monétaire et financier.

L'ordonnance CSRD a plus particulièrement restructuré les dispositions du titre II du livre VIII du code de commerce **relatif aux commissaires aux comptes, aux organismes tiers indépendants (OTI) et aux auditeurs des informations en matière de durabilité** qui exercent en leur sein :

- le **chapitre préliminaire** contient les dispositions relatives à la **Haute autorité de l'audit (H2A)**, l'autorité de régulation des commissaires aux comptes, des OTI et des auditeurs des informations en matière de durabilité.

- le **chapitre I<sup>er</sup>** prévoit désormais les dispositions applicables aux **commissaires aux comptes** ;

- le **chapitre II** concerne les dispositions applicables aux **OTI et aux auditeurs des informations en matière de durabilité**.

### **1. La création de la Haute autorité de l'audit pour superviser les professionnels en charge de l'audit des informations de durabilité**

L'article 14 de l'ordonnance CSRD **crée un nouveau chapitre préliminaire au sein du code de commerce dédié à la Haute autorité de l'audit (H2A)**, qui succède au Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), avec des **compétences renforcées**. La H2A est chargée de la tenue de la liste des professionnels autorisés à procéder à l'audit de durabilité, du contrôle de ses professionnels, de leurs sanctions des professionnels et de la normalisation de l'activité d'audit de durabilité.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

## **2. L'adaptation des règles relatives à l'exercice de la profession de commissaire aux comptes et à la composition du comité spécialisé de suivi dans les entités d'intérêt public**

Les **articles 15 et 16 de l'ordonnance CSRD** ont procédé à une refonte du chapitre I<sup>er</sup> du code de commerce, désormais intitulé « des commissaires aux comptes ». Les règles relatives à l'exercice de cette profession ont été revues **pour prendre en compte la nouvelle mission d'audit des informations en matière de durabilité**. Elles concernent l'autorisation d'exercice de l'audit des informations en matière de durabilité, la déontologie, l'indépendance et le secret professionnel, ainsi que les conditions de la désignation et de la révocation des commissaires aux comptes.

Par ailleurs, l'article 17 de l'ordonnance CSRD a **modifié les règles relatives à la composition du comité spécialisé** qui assure le suivi de l'élaboration et du contrôle des informations comptables et financières et des informations en matière de durabilité. Il a créé un nouvel article L. 821-67 du code de commerce qui dispose notamment que le comité spécialisé doit comprendre au moins un membre disposant de « *compétences particulières en matière financière, comptable ou de contrôle légal des comptes* ».

## **3. La levée de l'option permettant à des organismes tiers indépendants de procéder à l'audit des informations de durabilité**

L'article 1<sup>er</sup> de la directive CSRD modifie l'article 34 de la directive « Comptable » du 26 juin 2013 et permet aux États membres d'autoriser les prestataires de services d'assurance indépendants à procéder à « *l'assurance de l'information en matière de durabilité* ». Aux termes de la directive, l'exercice de cette activité est subordonné au respect d'une double condition :

- **l'accréditation des organismes tiers indépendants (OTI)** par le comité français d'accréditation ;

- le **respect des exigences équivalentes applicables aux commissaires aux comptes**.

L'ordonnance CSRD a **levé l'option de la directive CSRD permettant aux États membres d'autoriser les OTI à procéder à l'audit des informations de durabilité**. D'après l'étude d'impact du projet de loi, « *cette ouverture apporte (...) les avantages de la concurrence et de la diversification du marché aux entreprises ; elle permet au marché de s'enrichir de compétences dont la diversité est à la mesure de la diversité des thématiques de la durabilité.* »

Ce choix s'inscrit en cohérence avec le régime précédent, dans lequel l'audit de la déclaration de performance extra-financière (DPEF) pouvait également être effectué par des OTI accrédités. Toutefois, la norme ISO que devaient respecter les OTI était différente du corpus applicable aux commissaires aux comptes pour l'audit des informations en matière de

durabilité. L'article 19 de l'ordonnance CSRD vise à **appliquer aux auditeurs des informations en matière de durabilité exerçant au sein des OTI les mêmes règles que celles applicables aux commissaires aux comptes** Ces règles concernent notamment les conditions de nomination, de déontologie, d'exercice de la mission ou de révocation.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, cet objectif est justifié « *d'une part, par la nécessité d'assurer **les conditions d'une concurrence équitable**, c'est-à-dire de ne pas créer d'asymétrie normative permettant aux uns ou autres de tirer des avantages concurrentiels indus ; d'autre part, par celle de **permettre le travail commun de ces deux types de professionnels**, notamment dans les groupes de sociétés ; en outre, par celle de ne pas laisser s'immiscer dans le choix de l'entreprise, des suppositions quant à la relative souplesse ou rigidité du cadre qui serait applicable à l'auditeur ; enfin, par celle d'offrir à l'ensemble des parties prenantes **la certitude d'une même exigence sur l'auditeur** ainsi qu'une présentation homogène et une meilleure comparabilité des rapports. »*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA PRÉCISION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS DES CERTIFICATEURS, LA SUPPRESSION DE SURTRANSPOSITIONS ET LA CORRECTION D'ERREURS TEXTUELLES**

### **A. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MISSIONS DES ORGANISMES EN CHARGE DE LA CERTIFICATION DES INFORMATIONS DE DURABILITÉ SONT PRÉCISÉES**

L'article 7 du projet de loi clarifie l'application des règles **d'organisation de l'exercice professionnel des commissaires aux comptes aux missions de certification des informations de durabilité**, tout en les harmonisant avec celles applicables aux **auditeurs des informations en matière de durabilité**.

Pour ce faire, **le 5° du II de l'article 7** modifie l'article L. 821-25 du code de commerce en posant le principe de l'exercice de la profession de commissaires aux comptes au sein d'une seule société et en prévoyant une dérogation à ce principe, **lorsque l'exercice de la profession est réalisé au sein d'un groupe de sociétés de commissaires aux comptes**.

Par ailleurs, **le 13° du II** complète l'article L. 822-6 du code de commerce **afin d'appliquer ces mêmes principe et dérogation aux auditeurs des informations en matière de durabilité**.

## **B. LA SUPPRESSION DE SURTRANSPOSITIONS**

### **1. La mise en cohérence du périmètre d'exemption des obligations de publication d'informations de durabilité avec celui prévu par la directive CSRD**

L'article 7 étend le champ d'application de l'exemption d'obligations déclaratives en matière de durabilité prévues pour les entités contrôlées par une « entreprise consolidante ». En effet, dans les dispositions actuellement en vigueur, **l'exemption est limitée aux sociétés contrôlées par une « société consolidante », excluant du champ de l'exemption les entités entrant dans le périmètre de consolidation d'une entreprise qui ne serait pas une société commerciale.**

Le 9° de l'article 19 *bis* de la directive « Comptable » du 26 juin 2013 n'opère pourtant aucune distinction de ce type, puisqu'elle prévoit qu' « *une entreprise qui est une filiale est exemptée des obligations énoncées (...) lorsque cette entreprise et ses filiales sont incluses dans le rapport consolidé de gestion d'une entreprise mère (...).* »

Ainsi, afin d'adopter le même périmètre d'exemption que celui prévu par la directive CSRD, **les b des 1° et 3° du I de l'article 7** substituent la notion d' « entreprise consolidante » à celle de « société consolidante » aux articles L. 232-6-3 et L. 233-88-4 du code de commerce.

### **2. Un assouplissement des exigences relatives à la composition du comité spécialisé dans les entités d'intérêt public**

L'article 7 supprime également l'exigence de « *compétences particulières en matière financière, comptable ou de contrôle légal des comptes* » de l'un des membres du **comité spécialisé en matière de suivi des questions relatives à l'élaboration et au contrôle des informations en matière de durabilité**, qui ne figure pas à l'article 39 de la directive « Audit » du 17 mai 2006. Pour ce faire, **le 9° du II de l'article 7** modifie les dispositions de l'article L. 821-67 du code de commerce relatives à la composition **du comité spécialisé.**

## **C. LA CORRECTION DE PLUSIEURS ERREURS TEXTUELLES**

L'article 7 du projet de loi vise à **corriger des références textuelles incorrectes** aux articles L. 232-6-3, L. 232-6-4, L. 233-28-4, L. 233-28-5, L. 820-24, L. 821-18, L. 821-54, L. 821-74, L. 822-1, L. 822-24 **du code de commerce.** Il vise également à **revenir sur des imprécisions terminologiques** ou des **redondances** aux articles L. 820-15, L. 821-4, L. 821-35, L. 821-54, L. 821-63, L. 822-2, L. 822-20, L. 822-24 et L. 822-28 du même code.

Enfin, l'article 7 modifie l'article L. 950-1 du même code pour rendre les nouvelles dispositions applicables **dans les îles Wallis et Futuna**.

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INTRODUCTION D'UNE CONDITION DE RESPECT DES OBLIGATIONS DE LA DIRECTIVE CSRD POUR BÉNÉFICIER DES AIDES ACCORDÉES DANS LE CADRE DE « FRANCE 2030 »**

L'Assemblée nationale a adopté, au stade de l'examen du texte en commission, **9 amendements rédactionnels** du rapporteur pour avis de la commission des finances<sup>1</sup>, M. Bouloux. L'Assemblée nationale a en outre adopté, au stade de l'examen du texte en séance publique :

- un amendement<sup>2</sup> de M. Labaronne, sous-amendé<sup>3</sup> par le rapporteur pour avis de la commission des finances, visant à opérer une coordination à l'article L. 232-1 du code de commerce, **afin de garantir que les micro-entreprises soient bien exemptées de publication de rapports de gestion**, par cohérence avec l'exemption accordée aux petites entreprises ;

- un amendement<sup>4</sup> de Mme Sas visant à **conditionner l'octroi des aides publiques accordées dans le cadre du dispositif « France 2030 » au respect des obligations de publication d'informations de durabilité prévues par la directive CSRD**, avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES SONT SOUHAITABLES, SANS PRÉJUGER D'UN ÉVENTUEL ASSOUPPLISSEMENT DES OBLIGATIONS DE LA DIRECTIVE CSRD DANS LE CADRE DE LA LÉGISLATION « OMNIBUS » DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

#### ***A. LA COMMISSION SOUSCRIT AUX CORRECTIONS RÉALISÉES PAR CET ARTICLE, SOUS RÉSERVE D'AJUSTEMENTS COMPLÉMENTAIRES***

#### **1. La commission propose d'assouplir certaines dispositions relatives aux obligations de la directive CSRD, dans le respect des marges de manœuvre permises par le législateur européen**

La commission des finances souscrit aux dispositions du présent article visant à **supprimer des surtranspositions de la directive CSRD**. Plus

---

<sup>1</sup> La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission au fond sur ce texte, a délégué l'examen de cet article à la commission des finances.

<sup>2</sup> Amendement n° 212.

<sup>3</sup> Amendement n° 247.

<sup>4</sup> Amendement n° 57.

particulièrement, le remplacement de la notion de « société consolidante ou combinante » par la notion d'« entreprise consolidante ou combinante » apparaît bienvenu et permettra aux filiales d'entités mères qui ne sont pas des sociétés industrielles et commerciales, notamment des établissements publics à caractère industriel et commercial, de bénéficier du régime d'exemption prévu par la directive.

Suivant ce même objectif, la commission a adopté un **amendement COM-104** du rapporteur ayant pour objet de supprimer la disposition introduite à l'Assemblée nationale visant à **conditionner l'octroi des aides accordées à certaines entreprises dans le cadre de « France 2030 » au respect des obligations de la directive CSRD par les bénéficiaires**. Cette mesure **constitue en effet une surtransposition manifeste de la directive CSRD**, qui ne prévoit aucun mécanisme obligeant les États membres à conditionner l'octroi d'aides publiques au respect des obligations de publication des informations de durabilité. La commission a également rendu un avis favorable sur un **amendement COM-19** du sénateur Franck Dhersin identique à l'**amendement du rapporteur COM-104**.

La commission a également adopté un **amendement COM-105 du rapporteur** visant :

- d'une part, à **assouplir les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de désignation d'un vérificateur des informations de durabilité**, en supprimant la peine d'emprisonnement de deux ans prévus dans ces cas de figure ;

- d'autre part, à **supprimer le délit d'entrave aux opérations de vérification et de contrôle des informations de durabilité**, conformément à la position adoptée par le Sénat sur le projet de loi de simplification de la vie économique le 22 octobre 2022.

## 2. Des ajustements techniques complémentaires

En ce qui concerne les corrections textuelles prévues par l'article 7, la plupart d'entre elles **n'appelle pas d'observation particulière de la part de la commission des finances**. Il ressort toutefois des travaux du rapporteur pour avis que des ajustements rédactionnels sont nécessaires.

En premier lieu, le rapporteur pour avis relève que la substitution dans le projet de loi initial de la personne physique « auditeur des informations en matière de durabilité » à la personne morale « organisme tiers indépendant » **implique des difficultés d'interprétation et d'application de ces dispositions**. En effet, c'est bien l'OTI en tant que personne morale auquel il convient de faire référence, dans la mesure où cet organisme exerce le mandat d'audit. À défaut, **des difficultés peuvent apparaître notamment dans le cas où l'auditeur, c'est-à-dire la personne physique exerçant au sein de l'OTI, changerait d'employeur en cours de mandat**. Par suite, la

commission a adopté un **amendement COM-103** du rapporteur ayant pour objet de remédier à cette incohérence.

En second lieu, la commission a adopté un **amendement COM-107** du rapporteur visant à ce que **la procédure simplifiée de sanction prévue à l'article L. 822-38 pour les OTI concernant les obligations déclaratives soit également étendue aux auditeurs des informations en matière de durabilité**, afin d'assurer le parallélisme avec le régime applicable aux commissaires aux comptes.

En troisième lieu, la commission a adopté un **amendement COM-106** du rapporteur visant à **garantir que les commissaires aux comptes puissent proposer des modifications du rapport de gestion dans le cadre de leur mission d'audit des informations de durabilité**.

Enfin, la commission a adopté trois amendements **COM-85, COM-86 et COM-97** du rapporteur de précision législative.

***B. UNE REMISE EN CAUSE DES OBLIGATIONS DE LA DIRECTIVE CSRD PAR PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS, QUI POURRAIT PROCHAINEMENT ABOUTIR À UN ASSOULISSEMENT DE CES EXIGENCES***

Le rapporteur pour avis relève que l'examen du présent projet de loi s'inscrit dans un contexte où **plusieurs États membres de l'Union européenne ont émis le souhait d'un assouplissement des obligations de la directive CSRD, dans un souci de simplification administrative pour les entreprises**. En Allemagne, quatre ministres ont sollicité, dans une lettre du 17 décembre 2024 adressée aux commissaires européens aux finances et à l'économie, un report de deux ans de la directive CSRD et une limitation de son champ d'application aux grandes entreprises. Dans un entretien au journal le JDD du 20 octobre 2024, le premier ministre de l'époque Michel Barnier s'est lui aussi montré favorable à « *un moratoire* » de deux à trois ans sur l'application de la directive CSRD. **Pour répondre à ces préoccupations, la Commission européenne a présenté le 26 février dernier une législation « Omnibus » de simplification normative, qui prévoit notamment un allègement des obligations de la directive et une limitation de son champ d'application<sup>1</sup>. La commission des finances sera particulièrement attentive à l'évolution des discussions sur ce projet de législation.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> D'après les annonces de la commission européenne, 80 % des entreprises entrant aujourd'hui dans le champ d'application de la directive CSRD en seraient exclues.



---

ARTICLE 8

**Corrections dans le code de la mutualité liées à la transposition de la directive CSRD**

**Le présent article vise à appliquer aux entités visées par le code de la mutualité le même périmètre d'exemption de publications d'informations de durabilité que celui prévu par la directive n° 2022/2464/UE dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022. Il permet ainsi de corriger une surtransposition de cette directive.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. LE DROIT EXISTANT : LA DIRECTIVE CSRD REND APPLICABLES AUX MUTUELLES LES OBLIGATIONS DE PUBLICATION DES INFORMATIONS EN MATIÈRE DE DURABILITÉ TOUT EN PRÉVOYANT CERTAINES EXEMPTIONS**

**1. Des obligations de publication des informations en matière de durabilité applicables aux mutuelles**

L'article 5 de la directive n° 2022/2464/UE<sup>1</sup> dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022 détermine les organismes concernés par les obligations de publication des informations en matière de durabilité. Il renvoie à **la notion d'« entités d'intérêt public »**, définie à l'article 2 de la directive 2013/34/UE<sup>2</sup> du 26 juin 2013 par des entreprises « régies par le droit d'un État membre et dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé d'un État membre (...) ». Parmi les entités d'intérêt public, l'article 15 de l'ordonnance

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 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.

<sup>2</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

n° 2023-1162 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> vise notamment « *les mutuelles et unions de mutuelles régies par le livre II du code de la mutualité* ».

L'article 22 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 a créé un article L. 114-46-4 du code de la mutualité qui prévoit que les dispositions du code de commerce relatives aux obligations de publication des informations en matière de durabilité **sont applicables au mutuelles et unions pratiquant des opérations d'assurance, de réassurance et de capitalisation**, régies par le livre II du code de la mutualité, « *à l'exception des mutuelles intégralement réassurées ou substituées mentionnées au 3° de l'article L. 211-11, aux mutuelles et unions de retraite professionnelle supplémentaire mentionnées à l'article L. 214-1, ainsi qu'aux unions mutualistes de groupe mentionnées à l'article L. 111-4-2, lorsque ces entités remplissent les conditions définies aux articles L. 230-1 et L. 230-2 du code de commerce, selon le cas* ».

## **2. Le périmètre d'exemption des obligations de publication d'informations en matière de durabilité pour les mutuelles est actuellement plus restreint que le périmètre d'exemption prévu par la directive CSRD**

L'article 1<sup>er</sup> de la directive CSRD a modifié l'article 19 *bis* de la directive 2013/34/UE **de manière à exempter des obligations de publications d'informations en matière de durabilité les entreprises et filiales incluses dans le rapport consolidé de gestion de leur entreprise mère.**

En ce qui concerne les mutuelles, l'article 114-46-4 du code de mutualité dispense de ces obligations **les entités comprises dans les informations combinées en matière de durabilité d'une société combinante.** Ainsi, comme c'est également le cas pour les entités relevant du code de commerce, **une société entrant dans le périmètre de consolidation d'une entreprise qui ne serait pas une société commerciale serait exclue du périmètre de l'exemption<sup>2</sup>.** Le champ d'application de l'exemption prévue dans l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 **est donc plus restrictif que celui de la directive CSRD.**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

<sup>2</sup> Voir les développements de l'article 7 du projet de loi.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ALIGNEMENT DES DISPOSITIONS DU CODE DE LA MUTUALITÉ SUR LES EXEMPTIONS PRÉVUES DANS LA DIRECTIVE CRSD**

La modification de l'article 8 s'inscrit en cohérence avec les modifications des articles L. 232-6-3 et L. 233-28-4 du code de commerce prévues à l'article 7 du présent projet de loi. **L'article 8 modifie ainsi l'article L. 114-46-4 du code de la mutualité afin de substituer la notion d' « entreprises combinante » à la notion de « société combinante ».**

\*

\*        \*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT BIENVENU**

**La commission des finances souscrit aux ajustements proposés par l'article 8, qui permettent d'adopter le même périmètre d'exemption de publications d'informations de durabilité que celui prévu par la directive CSRD et de corriger ainsi une surtransposition de ce texte.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 10

**Corrections dans le code des assurances, le code de la sécurité sociale  
et le code rural et de la pêche maritime  
liées à la transposition de la directive CSRD**

**Le présent article modifie certaines dispositions du code des assurances, du code de la sécurité sociale, ainsi que du code rural et de la pêche maritime afin d'aligner le champ d'application de l'exemption de publication des informations en matière de durabilité sur celui défini par la directive n° 2022/2464/UE, dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), du 14 décembre 2022.**

**La commission des finances a adopté un amendement de coordination COM-98 de son rapporteur pour assurer l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. LE DROIT EXISTANT : DIRECTIVE CSRD S'APPLIQUE AUX ENTREPRISES D'ASSURANCE, AUX INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE ET LEURS UNIONS AINSI QU'AUX COOPÉRATIVES AGRICOLES**

L'article 5 de la directive n° 2022/2464/UE dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022<sup>1</sup> détermine les organismes concernés par les obligations de publication des informations en matière de durabilité. Il renvoie à la notion d' « entités d'intérêt public », définie à l'article 2 de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013<sup>2</sup> par des entreprises « régies par le droit d'un État membre et dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé d'un État membre (...) ».

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 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.

<sup>2</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

Parmi les entités d'intérêt public, l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> vise notamment :

- à son article 15, **les entreprises d'assurance et de réassurance mentionnées aux articles L. 310-1 et L. 310-1-1 du code des assurances<sup>2</sup>, et les institutions de prévoyance et leurs unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale<sup>3</sup> ;**

- à son article 24, **certaines coopératives agricoles et à leurs unions, prévues à l'article L. 524-6-7 du code rural et de la pêche maritime.**

Comme c'est le cas pour les entités régies par les dispositions du code de commerce<sup>4</sup>, l'exemption de publication d'informations de durabilité est **limitée aux entités contrôlées par une « société consolidante »**, excluant du champ de l'exemption les sociétés entrant dans le périmètre de consolidation d'une entreprise qui ne serait pas une société commerciale. **Cette exemption est donc plus restrictive que celle prévue par la directive CSRD.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MISE EN COHÉRENCE DES DISPOSITIONS DU CODE DES ASSURANCES, DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DU CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME AVEC LES EXEMPTIONS PRÉVUES PAR LE DIRECTIVE CSRD**

L'article 10 modifie plusieurs dispositions du code des assurances, du code de la sécurité sociale, et du code rural et de la pêche maritime afin **d'aligner le champ d'application de l'exemption de publication des informations en matière de durabilité sur celui défini par la directive CSRD.**

Pour ce faire, il **substitue la notion d'« entreprise combinante » à celle de « société combinante »** aux articles L. 310-1-1 du code des assurances, L. 931-7-3 du code de la sécurité sociale et L. 524-6-7 du code rural et de la pêche maritime.

\*

\*        \*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

<sup>2</sup> À l'exception des sociétés d'assurance mutuelles dispensées d'agrément administratif en application de l'article R. 322-117-1 du code des assurances.

<sup>3</sup> À l'exception de celles mentionnées au 3° de l'article L. 931-6-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Voir le commentaire de l'article 7 du projet de loi.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN AMENDEMENT DE COORDINATION**

**La commission des finances souscrit aux ajustements prévus à l'article 10, qui permettent d'adopter le même périmètre d'exemption de publications d'informations de durabilité que celui prévu par la directive CSRD et de corriger ainsi une surtransposition de ce texte.**

Elle a adopté un **amendement de coordination COM-98** de son rapporteur pour avis pour assurer **l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.**

**Décision de la commission: la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 11

### **Corrections dans le code monétaire et financier liées à la transposition de la directive CSRD**

Le présent article modifie le code monétaire et financier de manière à clarifier l'obligation de production du rapport sur le gouvernement d'entreprise, résultant de la transposition des dispositions de la directive n° 2022/2464/UE dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022 par l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023.

La commission a adopté un amendement COM-108 de son rapporteur visant à maintenir dans le code monétaire et financier (CMF) la possibilité pour l'AMF d'imposer aux sociétés cotées sur le marché *Euronext Growth* de publier leur rapport sur le gouvernement d'entreprise.

Elle a également adopté un amendement COM-109 du rapporteur visant à supprimer une disposition de décalage de la date d'entrée en vigueur de l'article devenue sans objet.

Enfin, la commission a adopté deux amendements rédactionnels COM-99 et de coordination COM-100.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

### **I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION DE PUBLICATION DES INFORMATIONS DE DURABILITÉ POUR LES SOCIÉTÉS DONT LES TITRES SONT ADMIS AUX NÉGOCIATIONS SUR UN MARCHÉ RÉGLÉMENTÉ**

La directive n° 2022/2464/UE, dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022<sup>1</sup> a modifié les dispositions de la directive 2004/109/CE du 15 décembre 2004<sup>2</sup> dite « Transparence » pour étendre l'obligation de publication des informations en matière de durabilité

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 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.

<sup>2</sup> Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE du 26 juin 2013.

**aux émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.**

Tirant les conséquences de la directive CSRD, l'article 20 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> a modifié les dispositions de **l'article L. 451-1-2 du code monétaire et financier (CMF)**, de manière à préciser le contenu du rapport financier annuel que les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé publient et déposent auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ce rapport financier **comprend en particulier le rapport sur le gouvernement d'entreprise et le rapport de certification sur les informations en matière de durabilité.**

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article L. 621-18-3 du CMF prévoit que les **émetteurs français dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé doivent publier des informations devant figurer dans leur rapport sur le gouvernement d'entreprise.** L'AMF établit chaque année un rapport à partir de ces informations et publie toute recommandation qu'elle juge utile.

Ces dispositions sont redondantes avec celles de **l'article L. 451-1-2 depuis son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.**

### **III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MISE EN COHÉRENCE DES DISPOSITIONS DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER RELATIVES AUX EXIGENCES DE PUBLICATION D'INFORMATIONS DE DURABILITÉ**

L'article 11 du projet de loi permet d'assurer la cohérence des dispositions de l'article L. 621-18-3 du CMF avec celles de l'article L. 451-1-2 du même code.

Le **1° du I** supprime l'obligation de publication des informations de durabilité prévues à l'article L. 621-18-3, puisque ces informations figurent dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise faisant partie du rapport financier annuel prévu à l'article L. 451-1-2 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Il s'agit ainsi d'éviter la coexistence de dispositions redondantes entre l'article L. 451-1-2 du code monétaire et financier, qui concerne les obligations de publication d'informations qui s'imposent aux émetteurs français, et l'article L. 621-18-3 du même code, relatif au rapport établi par l'AMF à partir de ces informations.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.



Le 2° du I prévoit l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>, en Polynésie française<sup>2</sup> et dans les îles Wallis et Futuna<sup>3</sup>.

Enfin, le II de l'article 11 prévoyait une entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2025, en cohérence avec la date d'entrée en vigueur de l'article L. 451-1-2 du CMF.

### **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DÉCALAGE DE LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE ET UNE AMÉLIORATION RÉDACTIONNELLE**

Au stade de l'examen du texte en commission, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des finances<sup>4</sup>, M. Bouloux, un amendement visant à **décaler la date d'entrée en vigueur de l'article 11 au 1<sup>er</sup> mars 2025**, afin de tenir compte de l'évolution du calendrier d'examen du projet de loi, ainsi qu'un **amendement rédactionnel**. Au stade de la séance publique, un **amendement rédactionnel** a été adopté à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement.

### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES**

La commission des finances souscrit aux clarifications opérées par l'article 11, qui n'appellent pas d'observations particulières.

Toutefois, la commission a adopté un **amendement COM-108** de son rapporteur pour avis visant à maintenir la possibilité pour l'AMF d'imposer aux sociétés cotées sur le marché *Euronext Growth* de publier leur rapport sur le gouvernement d'entreprise. En effet, le travail de correction du CMF réalisé par l'article 11 du projet de loi ont conduit à faire disparaître cette disposition de ce même code.

Elle a également adopté un **amendement COM-109** du rapporteur pour avis ayant pour objet de **supprimer la disposition fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 11 au 1<sup>er</sup> mars 2025**. La date d'entrée en vigueur de l'article 11 du projet de loi était fixée dans le texte initial au 1<sup>er</sup> janvier 2025, soit au même moment que l'entrée en vigueur de l'article L. 451-1-2 du CMF. **Il s'agissait en effet de s'assurer que les dispositions de l'article 11 ne**

---

<sup>1</sup> Article L. 783-10 du CMF.

<sup>2</sup> Article L. 784-10 du CMF.

<sup>3</sup> Article L. 785-9 du CMF.

<sup>4</sup> La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission au fond sur ce texte, a délégué l'examen de cet article à la commission des finances.

**s'appliquent pas avant l'entrée en vigueur de l'article L. 451-1-2 du CMF, puisqu'elles étaient censées en tirer les conséquences.**

**Cependant, compte tenu de l'évolution du calendrier d'examen du projet de loi et de son adoption postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2025, il n'y a plus aucun intérêt à fixer une date d'entrée en vigueur différée pour l'article 11.** Cette disposition étant devenue sans objet, il est opportun de la supprimer. Ainsi l'article 11 entrera en vigueur non pas le 1<sup>er</sup> mars 2025 comme cela est actuellement prévu dans le texte en discussion, **mais dès le lendemain de la publication du projet de loi.**

Enfin, la commission a adopté deux **amendements rédactionnel COM-99 et de coordination COM-100.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 12*

**Corrections dans l'ordonnance n° 2023- 1142 du 6 décembre 2023  
liées à la transposition de la directive CSRD**

**Le présent article clarifie certaines dispositions de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales, dite ordonnance « CSRD ». Plus particulièrement, cet article précise :**

**- d'une part, que les vérifications attendues du commissaire aux comptes réalisant une mission auprès d'une société restant soumise à la publication d'une déclaration de performance extra-financière pour le rapport afférent à l'exercice ouvert entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2024 restent inchangées ;**

**- d'autre part, que la règle dérogatoire à la durée de droit commun du premier mandat de certification des informations de durabilité s'applique également si la société choisit de nommer plusieurs commissaires aux comptes ou auditeurs de durabilité.**

**L'Assemblée nationale a en outre adopté, au stade de l'examen du texte en séance publique, un amendement du Gouvernement visant à préciser les conditions de validation des heures de formation nécessaires à l'exercice par les commissaires aux comptes de leur mission d'audit de durabilité.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

## **I. LE DROIT EXISTANT : L'ORDONNANCE CSRD PRÉVOIT CERTAINES DISPOSITIONS TRANSITOIRES OU DÉROGATOIRES CONCERNANT LES MODALITÉS DE PUBLICATION ET DE CONTRÔLE DES INFORMATIONS DE DURABILITÉ**

### **A. L'ARTICLE 34 DE L'ORDONNANCE CSRD PRÉVOIT DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES EN MATIÈRE DE DÉCLARATION D'INFORMATIONS DE DURABILITÉ POUR CERTAINS TYPES D'ENTREPRISES**

L'article 34 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023<sup>1</sup> dite « ordonnance CSRD » définit les entités **qui restent soumises, pour le rapport afférent à l'exercice ouvert entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2024, à la publication d'une déclaration de performance extra-financière (DPEF)**. Pour ces entreprises, les nouvelles obligations de publication résultant de la directive n° 2022/2464/UE dite « CSRD » (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) du 14 décembre 2022<sup>2</sup>, plus ambitieuses, ne sont donc pas applicables au titre de cet exercice. Les entités concernées sont :

- les micro entreprises, les petites ou moyennes entreprises au sens de l'article L. 230-1 du code de commerce ou les grandes entreprises dont les informations de durabilité sont publiées par une société consolidante ;

- les sociétés consolidantes d'un groupe petit ou moyen au sens de l'article L. 230-2 du même code, ou les sociétés consolidantes d'un grand groupe, lorsque celui-ci est inclus dans les informations consolidées en matière de durabilité d'une autre société consolidante qui exerce un contrôle.

L'article précise que les informations figurant dans la DPEF peuvent être vérifiées par un commissaire aux comptes ou un organisme tiers indépendant, sans préciser le champ de la mission du commissaire aux comptes.

### **B. L'ARTICLE 38 DE L'ORDONNANCE CSRD PRÉVOIT UNE DURÉE DÉROGATOIRE POUR LE PREMIER MANDAT DE CERTIFICATION DES INFORMATIONS DE DURABILITÉ**

L'article 38 de l'ordonnance CSRD prévoit des dispositions dérogatoires pour la « *première nomination pour l'exercice de la mission de certification des informations en matière de durabilité intervenant après l'entrée en vigueur* » de l'ordonnance. Alors que les articles L. 821-44 et L. 822-20 du code de commerce prévoient que le commissaire aux comptes ou l'organisme tiers

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d'informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d'entreprise des sociétés commerciales.

<sup>2</sup> Directive (UE) 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.

indépendant sont nommés **pour un mandat de six exercices, l'article 38 de l'ordonnance prévoit que la durée du premier mandat peut être raccourcie.**

Cependant, la rédaction de l'article 38 fait référence à la « *première nomination pour l'exercice de la mission de certification des informations en matière de durabilité* ». Elle limite ainsi la possibilité de réduire la durée du premier mandat **aux seules situations où il est procédé à la nomination d'un seul commissaire aux comptes ou organisme tiers indépendant.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES CLARIFICATIONS RÉDACTIONNELLES**

Le 1° de l'article 12 du projet de loi modifie l'article 34 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 en précisant que les **vérifications attendues du commissaire aux comptes sur les informations figurant dans la DPEF sont inchangées au cours de la période transitoire pour les entités concernées.**

Le 3° modifie l'article 38 de cette même ordonnance en précisant que la règle dérogatoire à la durée de droit commun du premier mandat de certification des informations de durabilité s'applique également **si la société choisit de nommer plusieurs commissaires aux comptes ou auditeurs de durabilité au cours de ce mandat.**

Enfin le b du 1° du et le 2° procèdent à la **correction d'erreurs matérielles** aux articles 34 et 37 de l'ordonnance CSRD.

## **III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION DES CONDITIONS DE VALIDATION DES HEURES DE FORMATIONS NÉCESSAIRES À L'EXERCICE PAR LES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE LEUR MISSION D'AUDIT DE DURABILITÉ**

L'Assemblée nationale a adopté, au stade de l'examen du texte en commission, un **amendement rédactionnel** du rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Bouloux<sup>1</sup>.

Elle a également adopté, au stade de l'examen du texte en séance publique, un amendement du Gouvernement<sup>2</sup> visant à **préciser les conditions de validation des heures de formation nécessaires à l'exercice par les commissaires aux comptes de leur mission d'audit de durabilité.**

---

<sup>1</sup> La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, commission au fond sur ce texte, a délégué l'examen de cet article à la commission des finances.

<sup>2</sup> Amendement n° 221.

#### **IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES CLARIFICATIONS BIENVENUES**

La commission des finances souscrit aux clarifications opérées par l'article 12 du projet de loi, qui **n'appellent pas d'observations particulières de la part du rapporteur pour avis.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 12 bis (nouveau)

**Rationalisation des obligations d'information des représentants des travailleurs sur les informations de durabilité**

Le présent article, introduit par un amendement COM-117 du rapporteur pour avis de la commission des finances adopté par la commission des finances, vise à rationaliser les obligations d'information des représentants des travailleurs sur les informations de durabilité prévues par la directive n°2022/2464/UE, dite « directive CSRD », du 14 décembre 2022.

Il permet ainsi aux entreprises de choisir, parmi les consultations tri-annuelles du Comité social et économique (CSE), la ou les consultations les plus appropriées pour discuter des informations de durabilité.

La commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE CONSULTATION DES REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS SUR LES INFORMATIONS DE DURABILITÉ EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE CSRD**

L'article 5 de la directive n° 2022/2464/UE<sup>1</sup>, dite « CSRD », du 14 décembre 2022 prévoit, en modifiant l'article 19 bis de la directive 2013/34/UE<sup>2</sup> dite « Comptable » du 26 juin 2013, la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et instaure le **principe d'une information des représentants des travailleurs au niveau approprié.**

Cela s'est traduit en France par une **procédure d'information et de consultation du Comité social et économique (CSE)**, dans le cadre des **consultations tri-annuelles** et obligatoires de cette instance. L'article L. 2312-17 du code du travail prévoit ainsi qu' « *au cours de ces consultations, le comité est consulté sur les informations en matière de durabilité* ».

<sup>1</sup> Directive (UE) 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.

<sup>2</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

Cette disposition présente une **ambiguïté sur la fréquence de l'obligation de consultation du CSE sur les informations de durabilité**. Elle peut notamment être interprétée comme une obligation pour les entreprises d'aborder cette question lors des trois consultations obligatoires du CSE. Une telle interprétation pourrait entraîner des redondances, une fragmentation artificielle des informations et viendrait alourdir le dialogue social.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION : LA POSSIBILITÉ POUR LES ENTREPRISES DE CHOISIR LA OU LES CONSULTATIONS DU CSE LES PLUS APPROPRIÉES POUR ÉVOQUER LES INFORMATIONS DE DURABILITÉ**

Le présent article vise à permettre aux entreprises concernées par les obligations de la directive CSRD **de choisir la ou les consultations les plus appropriées pour discuter des informations de durabilité**.

Pour ce faire, il modifie le sixième alinéa de l'article L. 2312-17 du code du travail en précisant que le CSE est consulté « *au moins au cours de l'une* » des consultations tri-annuelles, « *au choix de l'employeur* ».

Cet article permet ainsi d'apporter une **clarification aux dispositions du code du travail** relative à l'obligation de consultation représentants des travailleurs sur les informations de durabilité, **tout en rationalisant les contraintes pesant sur les entreprises**.

**Décision de la commission : la commission des finances propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 mars 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné 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 en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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 (Ddadue).

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a délégué au fond à notre commission l'examen des articles 1<sup>er</sup> à 8 et 10 à 12 du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'Assemblée nationale a adopté le 17 février dernier ce projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne. Il a été renvoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui nous a délégué au fond l'examen de onze articles, c'est-à-dire le premier chapitre de son titre I<sup>er</sup> à l'exception de son article 9. Le chapitre correspond à des modifications du droit national en matière bancaire, monétaire et financière. Comme souvent pour ce type de texte, les mesures prévues par le projet de loi sont assez hétéroclites. Dans l'ensemble, elles correspondent à la nécessité d'actualiser plusieurs dispositions de notre droit national pour tenir compte des nombreux actes législatifs européens récemment entrés en vigueur.

Il s'agit notamment de plusieurs textes qui ont abouti à la fin de la neuvième législature du Parlement européen, achevée en 2024. En matière économique et financière, on peut penser au paquet législatif en matière bancaire mis en œuvre pour traduire le cadre prudentiel de « Bâle III finalisé » ou encore au règlement MiCA – *Markets in Crypto-Assets* –, qui a fixé un cadre européen aux prestataires de service sur cryptoactifs.

La nouvelle Commission européenne dirigée par Ursula von der Leyen semble avoir des priorités différentes de celles de la précédente Commission, pourtant présidée par la même présidente entre 2014 et 2019. Mercredi dernier a été présenté le projet de directive « omnibus » qui devrait revenir sur certaines dispositions de la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) – *Corporate Sustainability Reporting Directive* – que la France avait déjà transposée, à la différence de certains de nos partenaires. Cette

directive fixe un cadre commun à l'échelle de l'Union européenne en ce qui concerne l'obligation pour les entreprises de publier des informations relatives à la durabilité de leurs activités. Au regard des inégalités qui existent entre les différentes entreprises sur leur capacité à s'adapter à ces nouvelles exigences de transparence, un calendrier d'entrée en vigueur progressive selon la taille des entreprises est prévu et pourrait être amené à évoluer dans le cadre de la directive « omnibus ».

Toutefois, les négociations sur ce sujet ne font que commencer et nous ne manquerons pas de nous pencher sur ce sujet à l'occasion de futurs textes Ddadue.

J'attire votre attention sur trois dispositifs concrets du projet de loi que nous examinons ce matin, qui n'épuisent pas les articles, mais illustrent les novations récentes du droit européen.

Premièrement, l'article 2 adapte notre droit national à la nouvelle obligation faite aux banques de ne pas discriminer les virements instantanés en euros. Depuis le 9 janvier 2025, les virements instantanés en euros sont gratuits dans la quasi-totalité des cas. Cette évolution résulte du règlement (UE) du 13 mars 2024 qui interdit aux prestataires de services de paiement de facturer plus cher un virement instantané par rapport à un virement standard. Par conséquent, notre droit national évolue, notamment en habilitant les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour la recherche et la constatation des manquements à cette obligation.

Deuxièmement, l'article 4 du projet de loi tire les conséquences de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. En effet, les dispositions de la cinquième directive anti-blanchiment, qui prévoyait l'accès du grand public au registre des bénéficiaires effectifs (RBE), ont été invalidées par la décision *WM c/ Luxembourg Business Register* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de novembre 2022.

Comme prévu par les dispositions de la sixième directive anti-blanchiment, l'article 4 fixe un régime déterminant les personnes qui disposent d'une présomption d'intérêt légitime pour accéder aux données du RBE.

Enfin, le règlement ESAP - *European Single Access Point* - prévoit la création progressive d'un « point d'accès unique européen » pour les informations financières et extrafinancières publiées par les entreprises. Sur le modèle de la base de données EDGAR - *Electronic Data Gathering, Analysis, and Retrieval* - tenue par la *Securities and Exchange Commission* (SEC), qui est l'autorité de régulation des marchés financiers aux États-Unis, la base de données ESAP a vocation à accélérer l'union des marchés de capitaux en réunissant dans un unique registre les informations financières publiées par les entreprises du marché intérieur.

La création de cette base de données unique est un levier important d'intégration de l'Union pour l'épargne et l'investissement. Au regard du nombre important d'actes législatifs européens - plus d'une trentaine - qui doivent être modifiés pour mettre en place ce point d'accès, l'article 1<sup>er</sup> prévoit notamment une habilitation pour transposer par ordonnance en droit national ces modifications.

Ces différents dispositifs, ainsi que les autres points d'adaptation au droit de l'Union européenne prévus par le projet de loi, me conduisent à vous proposer de rendre, sous réserve des amendements que je vais vous présenter, un avis favorable sur ce projet de loi.

Ces amendements sont de trois types. D'abord, deux amendements ont pour objet de compléter le projet de loi en corrigeant des oublis dans la transposition de la directive AIFM - *Alternative Investment Fund Manager* -, qui est la directive transversale qui fixe les règles applicables aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatif (FIA) au sein de l'Union. À ce titre, cet amendement permet, d'une part, de compléter les pouvoirs dont dispose l'Autorité des marchés financiers (AMF) vis-à-vis des gestionnaires étrangers de *hedge funds*, et, d'autre part, de prévoir l'obligation qu'un commissaire aux comptes soit désigné pour les fonds de la catégorie « Autres FIA ».

Ensuite, je vous propose quatre amendements de simplification. Les deux premiers reviennent sur des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale qui soit ne sont pas opérationnelles, soit risquent de complexifier le droit national. Deux autres tempèrent les modalités d'application de la directive CSRD sans remettre en cause son effectivité.

Enfin, trois amendements encadrent des habilitations à légiférer par ordonnance prévues par le projet de loi. Si le recours aux ordonnances est parfois justifié, l'autorisation doit être strictement calibrée dans le temps de l'autorisation et dans son périmètre.

À ces trois catégories d'amendements s'ajoutent des amendements de précision rédactionnelle pour assurer la bonne intelligibilité du droit.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** - Je remercie le rapporteur de son travail de qualité.

Il est surprenant de voir la Commission européenne faire machine arrière sur certains dispositifs, ce qui ne manquera pas d'interpeller nos concitoyens.

Quoi qu'il en soit, nous avons besoin d'une Europe fortement coordonnée, en particulier sur les enjeux de défense, qui doit être tant nationale qu'europpéenne.

Ces risques d'incohérence justifient la pratique de la commission des finances de désigner le même rapporteur sur les projets de loi Ddadue, afin de voir comment les sujets évoluent et sont traités par l'Union européenne.

**Mme Christine Lavarde.** – La France était en avance dans la transposition de la directive CSRD par rapport à d'autres États membres. Va-t-on revenir sur ce que nous aurions pu transposer en droit français pour tenir compte des assouplissements du droit européen ?

Nous n'avons pas encore transposé la directive sur le devoir de vigilance, assez connexe de la directive CSRD dans sa philosophie et ses implications pour les entreprises. Que pouvons-nous faire avec ce véhicule législatif ? Pouvons-nous anticiper les futures décisions de la Commission ?

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Ce projet de loi va dans le sens d'une simplification, mais jusqu'où rentrer dans cette logique ? Le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement se sont déjà saisis du sujet depuis plusieurs mois. La Commission européenne s'y met désormais. Pourquoi changer encore le cadre juridique, avant qu'il ne change à nouveau ? Je suis perplexe.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – La Commission européenne a opéré une sorte de revirement sur la durabilité, voire sur le droit de l'environnement. On était dans le « toujours plus », et malgré le maintien de la présidente de la Commission européenne à son poste, les positions de la nouvelle Commission diffèrent de celles de la précédente. Une directive « omnibus », en préparation, reviendra sur de nombreux sujets de la directive CSRD.

Je prends acte que mon rôle de rapporteur sur les projets de loi Ddadue est consacré au sein de cette commission ; j'en suis très honoré !

Madame Lavarde, certains amendements prévoient déjà d'assouplir l'application de la directive CSRD avec moins d'obligations pour les entreprises. Sur la directive « omnibus », la proposition de la Commission vient d'être publiée et les négociations sont loin d'être achevées. Il est donc prématuré d'anticiper l'issue de ces discussions et les dispositions afférentes figureront dans un prochain projet de loi Ddadue.

Le projet de loi de simplification de la vie économique, adopté par le Sénat et en attente d'examen à l'Assemblée nationale, comprend également des dispositions pour alléger certaines contraintes imposées aux entreprises dans le cadre de la directive CSRD.

Madame Carrère-Gée, ce texte ne traite pas que de la directive CSRD. Il y a aussi le registre centralisé, le point d'accès unique. Comme tout projet de loi Ddadue, ce texte est très hétéroclite. Je me suis concentré, dans ma présentation, sur les points les plus intéressants.

**M. Claude Raynal, président.** – Les projets de loi Ddadue deviennent des textes avec des sujets très marqués et divers, sur lesquels nous passons très rapidement alors que certains thèmes ont fait l'objet de très longues discussions au niveau européen. Dans ce texte, aux sujets très variés, est

parfois remis en cause, au détour d'une mesure, ce qui avait été précédemment adopté.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Certains dispositifs vont aussi impacter le droit de l'environnement, des transports, le droit social – ils relèvent d'autres commissions.

**M. Claude Raynal, président.** – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, le périmètre indicatif sur les articles qui nous sont délégués comprendrait, pour les dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne et au droit international dans le domaine du droit bancaire, monétaire et financier : les dispositions relatives à l'encadrement des services d'investissement, des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et des activités des marchés financiers dans l'Union européenne ; les dispositions relatives aux informations susceptibles d'être transmises par l'Autorité des marchés financiers à d'autres autorités ; les dispositions relatives à l'instauration d'un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité ; les dispositions relatives à la mise en œuvre du standard européen d'obligations durables sur le plan environnemental ; les dispositions relatives aux règles de conflit de lois applicables aux opérations financières ; les dispositions relatives aux régimes de garanties sur cryptoactifs et sur actifs numériques ; les dispositions relatives à l'encadrement des transferts et des marchés de cryptoactifs ; les dispositions relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles fixée par le droit de l'Union européenne en matière de redressement et de résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ; les dispositions relatives à la mise en œuvre des modifications du règlement (UE) 575/2013 par le règlement (UE) 2024/1623 ; les dispositions relatives à l'encadrement des activités des gestionnaires de crédits et des acheteurs de crédits ; les dispositions relatives aux virements instantanés en euros ; les dispositions relatives à la transposition de la directive (UE) 2023/2225 ; les dispositions relatives à la transposition de la directive (UE) 2023/2673 ; les dispositions relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ; les dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en matière de mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1238 ; les dispositions relatives aux modalités d'accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs ; les dispositions relatives aux modalités de recours en cas de mise en œuvre des clauses d'actions collectives applicables aux titres d'État ; les dispositions relatives aux modalités de déclaration des paiements en nature dans le rapport annuel sur les paiements aux gouvernements des grandes entreprises extractives ; les dispositions relatives à la mise en œuvre de la directive (UE) 2022/2464.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup> (délégué)*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-91 vise à réduire la durée d'habilitation à légiférer par ordonnances – l'examen du texte ayant pris du retard.

*L'amendement COM-91 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-92 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-93 tend à supprimer une disposition d'entrée en vigueur différée, prévue en l'espèce le 1<sup>er</sup> mars 2024.

*L'amendement COM-93 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-101 revient sur le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, qui prévoit, en cas de conflit de lois, l'application de la loi de l'État auquel appartient le détenteur des cryptoactifs. Le droit européen prévoit dans des situations analogues que s'applique la loi du système où la négociation intervient.

**M. Claude Raynal, président.** – Pourriez-vous préciser ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'acquis communautaire prévoit dans des cas analogues que, en cas de problème juridique, la loi qui s'applique est celle du système où la négociation intervient. L'Assemblée nationale, au contraire, a décidé que ce serait celle du pays du détenteur. Selon que vous êtes Français ou Italien, ce n'est pas la même règle qui s'appliquerait...

**M. Claude Raynal, président.** – On appliquera donc pour ces titres la règle actuellement généralement appliquée au niveau européen.

*L'amendement COM-101 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-110 complète la transposition de l'article 45 de la directive AIFM – *Alternative Investment Fund Manager* – en autorisant l'AMF à interdire la commercialisation de certains fonds étrangers.

*L'amendement COM-110 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-111 prévoit de désigner un commissaire aux comptes pour l'ensemble des fonds d'investissement alternatifs et d'inclure les commissaires aux comptes dans le régime d'obligation de transmission d'informations à l'AMF.

*L'amendement COM-111 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.*

### **Article 2 (délégué)**

*L'amendement rédactionnel COM-94 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-112 tend à supprimer une habilitation à légiférer par ordonnance : le Gouvernement semble déjà avoir rédigé ces dispositions, et proposera un dispositif qu'on pourra directement inscrire dans la loi lors de la séance publique.

*L'amendement COM-112 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-113 vise également à réduire la durée de l'habilitation à légiférer par ordonnance.

*L'amendement COM-113 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-114 tend à supprimer une disposition d'entrée en vigueur différée, en l'espèce au 28 février 2025.

*L'amendement COM-114 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Il en est de même pour les amendements COM-115 et COM-116.

*Les amendements COM-115 et COM-116 sont adoptés.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 2 ainsi modifié.*

### **Article 3 (délégué)**

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 3 sans modification.*

### **Article 4 (délégué)**

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-95 vise à encadrer les cas dans lesquels la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent accéder aux données du RBE. Nous proposons de maintenir cette disposition, en précisant que la Cour et les chambres ne pourront accéder qu'aux informations dont elles ont besoin pour exercer leur mission : la Cour des comptes n'a pas besoin de savoir où habite tel dirigeant d'entreprise...

*L'amendement COM-95 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-102 vise à supprimer un amendement de l'Assemblée nationale qui crée une redondance avec le dispositif initial de l'article.

*L'amendement COM-102 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-84 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 4 ainsi modifié.*

#### **Article 5 (délégué)**

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 5 sans modification.*

#### **Article 6 (délégué)**

*L'amendement de précision légistique COM-96 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 6 ainsi modifié.*

#### **Avant l'article 7 (délégué)**

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Une série d'amendements visent à abroger certaines dispositions de transposition de la directive CSRD, voire à reporter leur application. J'émettrai un avis défavorable sur plusieurs d'entre eux qui sont inopérants, dans la mesure où ils prévoient de supprimer l'ordonnance de transposition alors qu'elle a déjà été codifiée. Je propose donc un avis défavorable aux amendements COM-32 rectifié, COM-33 rectifié, COM-34 rectifié, qui sont inopérants.

**Mme Christine Lavarde.** – Nous avons préparé des amendements de repli...

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Effectivement, j'y viens. L'avis sera également défavorable en ce qui concerne l'amendement COM-35 rectifié, qui décale de quatre ans les obligations s'imposant aux entreprises dont les obligations de *reporting* s'applique aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Ces dernières ne concernent que des entreprises de taille importante, pour lesquelles ces obligations sont donc moins contraignantes que pour les plus petites, et l'année est déjà commencée.

En revanche, l'avis sera favorable sur l'amendement COM-36 rectifié, qui décale de quatre ans les obligations s'imposant notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) cotées.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements COM-32 rectifié, COM-33 rectifié, COM-34 rectifié et COM-35 rectifié.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'amendement COM-36 rectifié portant article additionnel.*



### *Article 7 (délégué)*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-103 vise à préciser que les vérificateurs des informations de durabilité, à savoir les organismes tiers indépendants, sont des personnes morales et non des personnes physiques. La rédaction actuelle du projet de loi pourrait en effet poser des difficultés si une personne changeait de cabinet en cours de carrière.

*L'amendement COM-103 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-104 et COM-19 visent à supprimer les dispositions introduites à l'Assemblée nationale qui prévoient de conditionner l'octroi des aides accordées dans le cadre du plan « France 2030 » au respect par les entreprises bénéficiaires des obligations de la directive CSRD. C'est une surtransposition et un dispositif redondant avec celui qui a été adopté dans la loi de finances de 2024, qui soumet déjà la possibilité de bénéficier des aides de France 2030 à la publication annuelle d'un bilan des entreprises en matière de gaz à effet de serre pour les entreprises qui ont l'obligation de réaliser un tel bilan.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Ne serait-il pas plus simple de conditionner les aides de France 2030 au respect de la loi plutôt que d'imposer aux entreprises de publier un bilan sur les émissions de gaz à effet de serre ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – La publication de ce bilan est déjà prévu par la loi actuelle. L'Assemblée nationale a adopté une complexité supplémentaire l'octroi des aides du plan « France 2030 » serait conditionné au respect des obligations prévues par la directive CSRD. Nous revenons sur cette complexification et sur cette surtransposition notée par l'Assemblée nationale.

**Mme Christine Lavarde.** – Je connais moins bien la directive CSRD que celle sur le devoir de vigilance. Le rapporteur pour avis estimait qu'il n'y avait pas matière à revenir sur ce qui était déjà entré en vigueur, car cela ne concernait que les grands groupes...

Mais quand bien même la directive sur le devoir de vigilance ne s'appliquait qu'aux grosses entreprises, par effet de ricochet, toutes les entreprises étaient concernées puisque, en fait, on demandait à l'entreprise de tête de pouvoir assurer que, sur toute sa chaîne de valeur, l'ensemble des dispositions relatives notamment aux droits des enfants, aux conditions d'exploitation des matières premières étaient vérifiées. Chacun des sous-traitants devait donc apporter la preuve qu'il respectait ces règles. Est-ce la même chose pour la directive CSRD et en matière de bilan d'émissions de gaz à effet de serre ? Le bilan d'un produit fini tient-il compte du bilan carbone des intrants ? Encore faut-il que les sous-traitants soient capables de donner ces informations. Le fait de l'imposer aux plus gros n'aboutit-il pas à l'imposer à tout le monde ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Dans le cas des consommations intermédiaires qui interviendraient dans un groupe consolidé, la directive CSRD prévoit une application au niveau de la tête de groupe et non des filiales.

**Mme Christine Lavarde.** – Je parle de la chaîne de valeur et non des filiales.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – De fait, les sous-traitants doivent contribuer...

**Mme Christine Lavarde.** – Si une entreprise de plus de 250 salariés, donc soumise à la directive CSRD, ne fait qu'assembler en France des éléments importés d'Asie, produits dans des conditions contestables, est-elle considérée comme ayant un bilan carbone faible si l'électricité provient du nucléaire ou de l'hydraulique ? Je ne comprendrais pas non plus une différence d'application entre la directive CSRD et celle sur le devoir de vigilance. Il importe de demander à toutes les entreprises de donner l'ensemble des informations.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'obligation de publication d'informations sur la durabilité de l'activité ne pèse pour l'exercice 2025 que sur les entreprises entrant dans le champ d'application de la directive CSRD. Le fait de tenir compte de la chaîne de valeur dans la durabilité de l'activité correspond à la méthodologie retenue dans le cadre de la directive.

**Mme Christine Lavarde.** – J'entends bien, mais il s'agit de la nature des informations à publier.

**M. Claude Raynal, président.** – Les grandes entreprises redoutent beaucoup cette obligation.

**Mme Christine Lavarde.** – C'est prévu dans la directive sur le devoir de vigilance.

**M. Claude Raynal, président.** – Si l'on ne veut pas surtransposer, peut-être faut-il en rester là...

*L'amendement COM-104 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-19, identique à l'amendement COM-104.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-105 vise d'abord à assouplir les sanctions en cas de non-respect de l'obligation de désignation d'un vérificateur des informations de durabilité. Je propose de supprimer la peine d'emprisonnement de deux ans qui existe actuellement, en maintenant uniquement la sanction pécuniaire.

Ensuite, sur le délit d'entrave, je vous propose, par cohérence, de reprendre ce qui a été voté par le Sénat dans la loi de simplification de la vie économique, à savoir la suppression à la fois de la sanction pécuniaire et de la peine d'emprisonnement.

**M. Thierry Cozic.** – Vous maintenez l’amende ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Nous maintenons l’amende en cas de défaut de désignation d’un vérificateur de durabilité, mais supprimons la peine d’emprisonnement.

Concernant le délit d’entrave, le Sénat a voté récemment la suppression de toute sanction, tant pécuniaire que d’emprisonnement. Ce dispositif mériterait peut-être d’être amélioré d’ici à la séance publique.

**M. Thierry Cozic.** – Nous voterons contre l’amendement COM-105.

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Vous opposer à cet amendement revient aussi à maintenir à la fois la sanction pécuniaire et la peine de prison en cas de non-désignation d’un vérificateur...

**M. Thierry Cozic.** – C’est lié au fait que vous ayez agrégé les deux sujets dans un même amendement...

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – En tant que rapporteur, il me semble en tout état de cause difficile de proposer autre chose que ce qu’a voté le Sénat très récemment, même si je ne trouve personnellement pas cette solution pleinement satisfaisante.

*L’amendement COM-105 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l’amendement COM-18 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-18 rectifié.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l’amendement COM-20.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-20.*

*L’amendement rédactionnel COM-85 est adopté, de même que l’amendement de correction COM-106.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-107 vise à corriger un oubli : il précise que la procédure simplifiée de sanction concernant les obligations déclaratives s’applique non seulement aux organismes tiers indépendants, mais aussi aux auditeurs de durabilité qui exercent au sein de ces structures.

*L’amendement COM-107 est adopté.*

*L’amendement rédactionnel COM-86 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-97 concerne l’application de l’article aux îles Wallis et Futuna.

*L’amendement COM-97 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article 7 ainsi modifié.*

**Article 8 (délégué)**

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 8 sans modification.*

**Article 10 (délégué)**

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-98 concerne l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.

*L'amendement COM-98 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 10 ainsi modifié.*

**Article 11 (délégué)**

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-108 vise à maintenir la possibilité pour l'AMF d'imposer aux sociétés cotées sur le marché *Euronext Growth* de publier leur rapport sur le gouvernement d'entreprise. Dans le cadre de la refonte de l'article, cette disposition avait été supprimée.

*L'amendement COM-108 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-99 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-100 concerne l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.

*L'amendement COM-100 est adopté.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-109 vise à supprimer une disposition d'entrée en vigueur différée.

*L'amendement COM-109 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 11 ainsi modifié.*

**Article 12 (délégué)**

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement COM-21.

**Mme Marie-Claire Carrère-Gée.** – Pour quelles raisons ?

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – M. Dhersin propose une suppression totale de la consultation du comité social et économique (CSE) des filiales exemptées sur les dispositifs de durabilité au sein de l'entreprise. Mon amendement COM-117 prévoit que la consultation du CSE n'ait lieu qu'une fois par an, et non à chaque réunion tri-annuelle.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-21.*

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable sur l’amendement COM-22.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-22.*

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article 12 sans modification.*

***Après l’article 12 (délégué)***

**M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-117 tend à préciser que le CSE peut n’être saisi des questions relatives à la directive CSRD qu’une fois par an. La rédaction actuelle peut laisser entendre qu’il débat des normes de durabilité des entreprises à chaque réunion, soit trois fois par an.

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’amendement COM-117 portant article additionnel.*

*Le sort des amendements sur les articles pour lesquels la commission bénéficie d’une délégation au fond examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>TITRE IER : Dispositions D’ADAPTATION AU DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Chapitre Ier : Dispositions relatives au droit bancaire, monétaire et financier</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-91	Réduction du délai d’habilitation article 38	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-92	Précisions légistiques	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-93	Suppression d’une disposition d’entrée en vigueur différée	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-101	Retour à la rédaction initiale en matière de règle de conflit de loi sur les titres numérique	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-110	Complément de transposition de la directive AIFM sur les pouvoirs de l’AMF vis-à-vis des gestionnaires étrangers de FIA	<b>Adopté</b>

<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-111	Complément de transposition de la directive AIFM sur l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes pour l'ensemble des FIA	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-94	Précisions légistiques	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-112	Suppression d'une habilitation article 38	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-113	Réduction d'un délai d'habilitation article 38	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-114	Suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-115	Suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-116	Suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-95	Encadrement de l'accès des membres de la Cour des comptes au RBE	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-102	Suppression d'une précision inutile sur les données statistiques RBE	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-84	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-96	Précisions légistiques	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MICHALLET	COM-32 rect. <i>ter</i>	Abrogation de l'ordonnance de transposition de la directive « CSRD »	<b>Rejeté</b>

M. MICHALLET	COM-33 rect. <i>ter</i>	Abrogation des dispositions de l'ordonnance CSRD qui entrent en vigueur après l'entrée en vigueur du PJJ DDADUE.	<b>Rejeté</b>
M. MICHALLET	COM-34 rect. <i>ter</i>	Décalage de quatre ans de l'ensemble des dispositions de l'ordonnance de transposition de la directive CSRD.	<b>Rejeté</b>
M. MICHALLET	COM-35 rect. <i>ter</i>	Décalage de quatre ans de la mise en œuvre des obligations CSRD, pour les entreprises concernées par les obligations de <i>reporting</i> à compter de l'exercice 2025	<b>Rejeté</b>
M. MICHALLET	COM-36 rect. <i>ter</i>	Report de quatre ans des obligations de <i>reporting</i> CSRD pour les entreprises concernées à compter de l'exercice 2026	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-103	Substitution de la notion d'organisation tiers indépendant à la notion « d'auditeurs des informations de durabilité » pour corriger plusieurs erreurs matérielles dans le texte initial	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-104	Suppression de la conditionnalité des aides « France 2030 » au respect des obligations de la directive CSRD	<b>Adopté</b>
M. DHERSIN	COM-19	Suppression de la conditionnalité des aides « France 2030 » au respect des obligations de la directive CSRD	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-105	Assouplissement des sanctions applicables en cas de non-respect des obligations CSRD	<b>Adopté</b>
M. DHERSIN	COM-18 rect.	Suppression des sanctions prévues en cas d'absence de convocation de l'auditeur de durabilité à toute assemblée générale	<b>Rejeté</b>
M. DHERSIN	COM-20	Suppression de la disposition prévoyant un contrôle de l'audit sur la consultation du CSE	<b>Rejeté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-85	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-106	Correction d'une erreur matérielle	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-107	Rendre applicable la procédure de sanction simplifiée aux organismes tiers indépendants et aux auditeurs des informations de durabilité	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-86	Suppression d'une redondance	<b>Adopté</b>

<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-97	Amendement de coordination pour assurer l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-98	Amendement de coordination pour assurer l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-108	Amendement de coordination pour assurer l'application de l'article aux îles Wallis et Futuna.	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-99	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-100	Amendement de coordination pour assurer l'application de l'article à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie Française et aux îles Wallis et Futuna.	<b>Adopté</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-109	Suppression d'une disposition d'entrée en vigueur différée devenue sans objet du fait du délai d'examen du projet de loi	<b>Adopté</b>

<b>Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DHERSIN	COM-21	Suppression de la consultation du CSE sur les obligations CSRD pour les filiales exemptées de <i>reporting</i>	<b>Rejeté</b>
M. DHERSIN	COM-22	Possibilité pour les entreprises de choisir la ou les consultations du CSE les plus appropriées pour discuter des informations de durabilité.	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MAUREY, rapporteur pour avis</b>	COM-117	Rationalisation des consultations du CSE sur les obligations CSRD	<b>Adopté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 4 mars 2025, le périmètre indicatif du projet de loi n° 352 (2024-2025) 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.**

**Ce périmètre comprend, pour les dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne et au droit international dans le domaine du droit bancaire, monétaire et financier :**

- les dispositions relatives à l'encadrement des services d'investissement, des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et des activités des marchés financiers dans l'Union européenne ;

- les dispositions relatives aux informations susceptibles d'être transmises par l'Autorité des marchés financiers à d'autres autorités ;

- les dispositions relatives à l'instauration d'un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité ;

- les dispositions relatives à la mise en œuvre du standard européen d'obligations durables sur le plan environnemental ;

- les dispositions relatives aux règles de conflit de lois applicables aux opérations financières ;

- les dispositions relatives aux régimes de garanties sur crypto-actifs et sur actifs numériques ;

- les dispositions relatives à l'encadrement des transferts et des marchés de crypto-actifs ;

- les dispositions relatives à l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles fixée par le droit de l'Union européenne en matière de redressement et de résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ;

- les dispositions relatives à la mise en œuvre des modifications du règlement (UE) 575/2013 par le règlement (UE) 2024/1623 ;

- les dispositions relatives à l'encadrement des activités des gestionnaires de crédits et des acheteurs de crédits ;

- les dispositions relatives aux virements instantanés en euros ;

- les dispositions relatives à la transposition de la directive (UE) 2023/2225 ;

- les dispositions relatives à la transposition de la directive (UE) 2023/2673 ;

- les dispositions relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ;

- les dispositions relatives au pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en matière de mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1238 ;

- les dispositions relatives aux modalités d'accès aux données relatives aux bénéficiaires effectifs ;

- les dispositions relatives aux modalités de recours en cas de mise en œuvre des clauses d'actions collectives applicables aux titres d'État ;

- les dispositions relatives aux modalités de déclaration des paiements en nature dans le rapport annuel sur les paiements aux gouvernements des grandes entreprises extractives ;

- les dispositions relatives à la mise en œuvre de la directive (UE) 2022/2464.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale du Trésor**

- M. Gabriel CUMENGE, sous-directeur « Banques & Financements d'intérêt général » au Service du financement de l'économie (SFE) ;
- Mme Sandrine MENARD, sous-directrice « Financement des entreprises & Marché financier » au SFE ;
- M. Martin GUESDON, conseiller juridique.

### **Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris (HCJP)**

- M. Hubert de VAUPLANE, avocat au Barreau de Paris.

### **Autorité des marchés financiers (AMF)**

- M. Sébastien RASPILLER, secrétaire général ;
- M. Maxence DELORME, directeur des affaires juridiques ;
- Mme Laure TERTRAIS, directrice de cabinet de la présidente, conseillère parlementaire.

### **Contributions écrites**

**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ;**

**Direction des affaires civiles et du sceau ;**

**Transparency International France.**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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