



N° 4040

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 septembre 2016.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* (n° 3939),

PAR M. ROMAIN COLAS

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale :

1^{ère} lecture : **3623, 3756, 3778, 3785** et T.A. **755**.
Commission mixte paritaire : **4032**.

Sénat :

1^{ère} lecture : **691, 707, 710, 712, 713** et T.A. **174** (2015-2016).
Commission mixte paritaire : **830** et **831**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
TITRE III	
DU RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION FINANCIÈRE	
<i>Article 17</i> (Art. L. 213-1 A, L. 412-1, L. 421-14, L. 433-5, L. 451-2, L. 451-3, L. 466-1, L. 621-7, L. 621-9, L. 621-17-1, L. 621-19, L. 621-31 et L. 621-32 du code monétaire et financier, L. 225-106, L. 225-129-4, L. 225-209, L. 225-209-2, L. 225-212, L. 232-23, L. 233-7, L. 233-7-1, L. 233-8, L. 236-11-1 et L. 631-122 du code de commerce et 235 <i>ter</i> ZD, 1451, 1454, 1455, 1456 et 1468 du code général des impôts) : Habilitation pour la transposition de la directive « MAD » (« Market abuse directive ») et du règlement « MAR » (« Market abuse regulation »)	13
<i>Article 18</i> (Art. L. 621-14-1 du code monétaire et financier) : Extension du champ de la composition administrative de l’Autorité des marchés financiers	15
<i>Article 19</i> (Art. L. 621-9 et L. 621-15 du code monétaire et financier et 5 de l’ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016) : Mise en cohérence de la compétence de la commission des sanctions de l’Autorité des marchés financiers avec la réglementation applicable aux offres de titres	16
<i>Article 19 bis</i> (Art. 1841 du code civil) : Interdiction aux sociétés n’y ayant pas été autorisé par la loi de procéder à une offre au public de leurs parts sociales.....	17
<i>Article 20</i> (Art. L. 465-3, L. 465-3-5, L. 612-39, L. 621-12, L. 621-14, L. 621-15, L. 621-17 et L. 621-17-1 du code monétaire et financier) : Transposition des dispositions répressives de divers textes européens en matière financière aux dispositifs de sanction mis en œuvre par l’Autorité des marchés financiers	18
<i>Article 21</i> (Art. L. 421-9-1 et L. 423-2 du code des assurances, L. 612-33 et L. 612-33-2 [nouveau] du code monétaire et financier, L. 431-2 du code la mutualité et L. 951-2 de la sécurité sociale) : Élargissement des pouvoirs de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution visant à faciliter le rétablissement de la situation financière et la résolution des organismes d’assurance	20
<i>Article 21 bis A</i> : Habilitation à réformer le code de la mutualité	22
<i>Article 21 bis</i> (Art. L. 612-33, L. 631-2-1 et L. 631-2-2 du code monétaire et financier) : Élargissement et renforcement des pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière	24

<i>Article 22 quater</i> (Art. L. 144-1 du code monétaire et financier) : Ouverture aux conseils régionaux de l'accès au fichier bancaire des entreprises.....	27
<i>Article 23 bis</i> (Art. 238-0 A du code général des impôts) : Avis des commissions des finances du Parlement sur la liste des États et territoires non coopératifs.....	28
<i>Article 23 ter</i> (Art. 287 et 1695 du code général des impôts) : Autoliquidation de la TVA .	32

TITRE IV

DE LA PROTECTION ET DES DROITS DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

<i>Article 27 bis</i> (Art. L. 511-7 du code de la consommation et L. 361-1, L. 361-2 [nouveaux] et L. 631-1 du code monétaire et financier) : Sanctions administratives en matière de commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte.....	33
<i>Article 28</i> (Art. L. 533-12-8 [nouveau] et L. 532-18 du code monétaire et financier) : Interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués.....	35
<i>Article 28 bis A</i> (Art. L. 541-9-1 [nouveau] du code monétaire et financier) : Extension aux conseillers en investissements financiers de l'interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués.....	37
<i>Article 28 bis B</i> (Art. L. 573-8-1 à L. 573-8-3 [nouveaux] du code monétaire et financier) : Interdiction de la publicité pour les prestataires proposant illégalement les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués.....	39
<i>Article 28 bis</i> (Art. L. 222-16-1 [nouveau] du code de la consommation) : Élargissement du champ de l'interdiction des publicités en faveur des produits financiers risqués	40
<i>Article 28 ter A</i> (Art. 39-1 à 39-3 [nouveaux] de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010) : Coopération avec l'Autorité de régulation des jeux en ligne.....	42
<i>Article 28 ter</i> (Art. L. 222-16-2 [nouveau] du code de la consommation) : Interdiction du parrainage en faveur des produits financiers risqués.....	43
<i>Article 28 quater</i> (Art. 28 de la loi n° 2010-737 du 1 ^{er} juillet 2010, 242 <i>septies</i> du code général des impôts et L. 122-2 [nouveau] du code de la consommation) : Renforcement des obligations de transparence applicables au démarchage et à la publicité en faveur de certains investissements ouvrant droit à réduction d'impôt	44
<i>Article 28 quinquies</i> (Art. L. 550-1 et L. 621-9 du code monétaire et financier) : Renforcement des obligations applicables aux intermédiaires en biens divers	46
<i>Article 29</i> (Art. L. 221-5 et L. 221-27 du code monétaire et financier) : Création d'une option solidaire pour le livret de développement durable	50
<i>Article 29 bis AA</i> (Art. L. 132-21-1 du code des assurances) : Assouplissement de la limitation du montant des frais applicables aux contrats obsèques.....	52
<i>Article 29 bis A</i> (Art. L. 312-12 du code de la consommation) : Information préalable délivrée au consommateur en matière de crédit à la consommation.....	55
<i>Article 29 bis B</i> (Art. L. 313-25 du code de la consommation) : Information des emprunteurs sur les documents que doit comporter la demande de substitution d'assurance dans le cadre d'un crédit immobilier.....	56

TITRE V
DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES
ENTREPRISES AGRICOLES ET DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

CHAPITRE II

MESURES RELATIVES À L'AMÉLIORATION
DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

<i>Article 34</i> (Art. L. 211-4, L. 214-154, L. 214-160 et L. 214-169 du code monétaire et financier) : Habilitation pour la modernisation du financement par dette des entreprises.....	59
<i>Article 34 bis A</i> (Art. L. 214-7-4, L. 214-8-7, L. 214-24-33, L. 124-24-41, L. 214-67-1, L. 214-77, L. 621-13-2 et L. 621-13-3 du code monétaire et financier, L. 131-4 du code des assurances, L. 223-2 du code de la mutualité et L. 932-15-1 du code de la sécurité sociale) : Plafonnement des rachats d'actions de fonds d'investissement.....	62
<i>Article 35</i> : Habilitation pour la séparation des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion de portefeuille.....	63

TITRE VII

DISPOSITIONS DE MODERNISATION
DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

<i>Article 50 bis</i> (Art. L. 312-8-2, L. 313-50, L. 612-35, L. 613-37, L. 613-44, L. 613-45-1, L. 613-46, L. 613-46-1, L. 613-46-5, L. 613-50-4, L. 613-55-6, L. 613-55-9, L. 613-55-13, L. 613-56-1, L. 613-56-3 et L. 613-57-1 du code monétaire et financier) : Transposition de la directive sur le redressement et la résolution des banques (« BRRD »).....	64
<i>Article 51</i> (Art. L. 613-30-3 du code monétaire et financier) : Modification de la hiérarchie des créanciers de liquidation ordonnée des banques.....	65
<i>Article 52</i> (Art. L. 131-85, L. 711-2, L. 711-4, L. 711-5, L. 711-6, L. 711-6-1, L. 711-7, L. 711-8, L. 711-8-1 et L. 711-9 à L. 711-12 du code monétaire et financier) : Intégration de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer au sein de la Banque de France.....	66
<i>Article 52 bis</i> : Convention-cadre de rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement	67
<i>Article 54 bis B</i> (Art. L. 518-4 du code monétaire et financier) : Élection de deux représentants du personnel au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.....	69
<i>Article 54</i> quinquies (Art. L. 511-6 du code de la consommation) : Contrôle par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport qui n'a pas été utilisé.....	71

INTRODUCTION

En application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer, en nouvelle lecture, sur le projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

En première lecture, la commission des finances avait reçu délégation de la commission des lois pour l'examen au fond de 18 articles du projet de loi, articles relatifs à la modernisation de la vie économique. À l'issue de l'examen du texte, ce sont près de 49 articles qui ont été transmis au Sénat dans le champ de la délégation à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En amont de la commission mixte paritaire (CMP), de nombreux échanges avec M. Albéric de Montgolfier, Rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat, ont permis de s'accorder sur la quasi-totalité des dispositions financières du texte restant en discussion. Mais de profondes divergences entre les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, au sujet notamment des mesures relatives aux lanceurs d'alerte et aux représentants d'intérêts, n'ont pas permis à la CMP d'aboutir.

À l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce sont donc 33 articles que la commission des finances doit examiner en nouvelle lecture, puisque sur les 55 articles qui relèvent de sa délégation, 22 articles ont été adoptés conformes par les deux chambres.

L'essentiel des articles restant en discussion n'ont fait l'objet au Sénat et ne feront l'objet à l'Assemblée nationale que de précisions techniques, de modifications rédactionnelles ou d'amendements de cohérence avec différentes dispositions en cours de navette parlementaire. D'autres articles ont fait l'objet d'un véritable travail d'enrichissement sur le fond lors de l'examen du texte au Sénat, que le Rapporteur pour avis, en accord avec son homologue du Sénat, reprendra dans son intégralité ou partiellement.

Les mesures **des articles 17 et 20**, qui visent essentiellement à transposer l'ensemble des dispositions européennes en lien avec les abus de marché et les pouvoirs dévolus à l'Autorité des marchés financiers (AMF), sont essentiellement d'ordre technique et n'ont pas fait l'objet d'un désaccord entre les deux chambres. Le Rapporteur pour avis est favorable à la rédaction issue de la discussion en première lecture au Sénat, ce dernier ayant procédé à des précisions et des mises en cohérence utiles en matière de sanctions, concernant notamment l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Il proposera cependant de compléter l'article 17 afin d'habiliter l'AMF à siéger au sein du nouveau collège européen chargé de la surveillance de l'Euribor, comme l'exige le règlement de juin 2016 relatif aux indices de référence.

Sur les mesures **des articles 18 et 19** visant à développer et améliorer les compétences de l'autorité des marchés financiers, l'accord avec le Sénat a été total, et seules des précisions rédactionnelles seront proposées par le Rapporteur pour avis.

L'**article 21 bis A** est un des rares articles sur lequel un désaccord semble persister entre les deux chambres, bien que les réticences du Sénat portent davantage sur des motifs de forme – le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance – que sur le fond de l'article – la modernisation du code de la mutualité.

L'**article 21 bis**, instituant un dispositif de surveillance macroprudentielle au sein du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) dans le secteur des organismes d'assurance, a été enrichi par le Sénat : réduction de la période maximale des mesures conservatoires à six mois, encadrement de leurs conditions d'utilisation et mise en place d'une obligation de publication. En accord avec le Sénat, le Rapporteur pour avis reprendra l'ensemble des dispositions proposées à l'exception de celle limitant la portée du dispositif aux seules activités dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine.

Les dispositions **de l'article 28** relatives à l'interdiction de la publicité en faveur de produits financiers hautement spéculatifs ont fait l'objet, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, d'améliorations significatives, comme l'extension de l'interdiction au parrainage et au mécénat, ou bien encore la soumission aux mêmes interdictions des annonceurs et des diffuseurs d'espaces publicitaires. Par le biais **de l'article 28 bis C**, inséré à l'initiative du Rapporteur pour avis, ont été intégrés au dispositif les prestataires de services d'investissement opérant dans la plus totale illégalité. Pour des raisons de sécurité juridique, le Rapporteur pour avis souhaite toutefois revenir sur la disposition adoptée au Sénat visant à élargir l'interdiction aux produits financiers négociés sur un marché réglementé, pour lesquels aucune difficulté n'a été constatée par les services de l'Autorité des marchés financiers.

Enfin, il conviendra d'améliorer la disposition nouvelle **de l'article 28 quinquies**, inséré au Sénat à l'initiative de M. de Montgolfier, soumettant l'ensemble des vendeurs de « biens divers » au contrôle de l'AMF, afin que celle-ci puisse accomplir au mieux cette mission importante.

S'agissant de l'**article 29** sur l'instauration d'une option solidaire pour le livret de développement durable (LDD), le Rapporteur pour avis propose de rétablir la modification de l'intitulé du LDD, introduite à l'Assemblée en première lecture, afin de tirer les conséquences de l'évolution des finalités de ce livret.

À l'instar de l'Assemblée nationale, le Sénat n'a apporté qu'une correction rédactionnelle à l'**article 52** organisant l'intégration de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer au sein de la Banque de France.

Le Rapporteur pour avis propose une simple précision textuelle sur le nouvel **article 52 bis**, qui prévoit la conclusion d'une convention-cadre favorisant le rapprochement opérationnel de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement.

En revanche, il souhaite le rétablissement du dispositif de **l'article 54 bis B**, refusé par le Sénat, qui introduit une représentation des personnels du groupe au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

De même, le Rapporteur pour avis propose de rétablir **l'article 54 quinquies**, qui étend le contrôle des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes aux obligations de remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport inutilisé. Si le Sénat ne partage pas l'analyse de l'Assemblée nationale sur son lien avec le projet de loi, les deux chambres valident la finalité de cette évolution.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Lors de sa réunion du 20 septembre 2016, la commission examine, pour avis, en nouvelle lecture, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 3939).

M. le président Gilles Carrez. La commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 14 septembre n'ayant pu aboutir, nous sommes amenés à donner un avis sur le projet de loi dit « Sapin II ». En effet, plusieurs dispositions de ce texte ont fait l'objet d'une procédure de délégation à la commission des finances de la part de la commission des lois, saisie au fond. De ce fait, comme en première lecture, notre rapporteur pour avis a accompli, sur les articles concernés, le travail d'un rapporteur au fond. Il reviendra à la commission des lois demain de valider formellement les décisions que nous aurons prises. Quant aux amendements déposés en vue de la séance publique, ils seront examinés par la commission des lois dans les conditions prévues à l'article 88 du Règlement.

J'indique enfin que j'ai été amené à déclarer irrecevables certains amendements, non pas en raison de leur non-conformité à l'article 40, mais au nom de la règle bien connue dite « de l'entonnoir » selon laquelle des amendements ne peuvent pas être déposés sur des sujets qui n'ont pas été abordés en première lecture.

M. Romain Colas, rapporteur pour avis. Si la CMP a échoué, ce n'est pas sur les sujets relevant de la compétence de la commission des finances. Le travail que j'ai effectué avec mon homologue du Sénat, Albéric de Montgolfier, a permis d'aboutir à un accord sur la quasi-totalité des dispositions. J'ai bon espoir, si les amendements que je vous propose sont adoptés, que le Sénat se prononce en faveur d'une adoption conforme de la quasi-totalité, si ce n'est de l'intégralité des articles dont nous sommes saisis. Je tiens à remercier les sénateurs de la commission des finances pour le caractère constructif de notre collaboration.

Les deux principales pierres d'achoppement de la CMP ont été le registre des représentants d'intérêts, d'une part, et la protection des lanceurs d'alerte, d'autre part, deux sujets dont est saisie la commission des lois.

Mais pour ce qui est de la commission des finances, il n'y avait aucun désaccord majeur entre l'Assemblée et le Sénat. Certains des amendements que j'ai déposés visent même à préciser la rédaction de dispositions introduites par le Sénat, celui-ci ayant eu à cœur d'aller dans le sens souhaité par notre commission, en approfondissant les protections pour les investisseurs et les épargnants mais aussi en validant les articles relatifs à la lutte contre l'érosion des bases fiscales, notamment l'abaissement du seuil de l'obligation de déclaration en matière de prix de transfert.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le rapporteur a raison de souligner que les principales divergences entre le Sénat et l'Assemblée touchaient au registre des représentants d'intérêts et à la protection des lanceurs d'alerte.

Cependant, sur le *reporting* fiscal pays par pays, il me semble que l'accord du Sénat était soumis à la condition expresse que la disposition ne rentre pas en vigueur avant l'adoption de la directive européenne sur le même sujet. Qu'en est-il ?

M. le rapporteur pour avis. J'ai souligné l'absence de divergences de fond entre les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, d'autant que nous n'avons pas été saisis des mesures auxquelles vous faites référence. C'est la commission des lois qui demain devra se prononcer sur l'article 45 *bis* alors que, je l'avais dit en première lecture, cette question, qui touche au domaine fiscal, aurait dû échoir à notre commission. Le Sénat a rétabli – presque intégralement, car la question du calendrier demeure – les dispositions qui avaient été introduites par la commission des lois à l'Assemblée avant que le dispositif ne soit élargi en séance. Nul doute que le débat aura lieu demain en commission des lois puis en séance.

La commission en vient à la discussion des articles dont elle est saisie pour avis.

TITRE III DU RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION FINANCIÈRE

Article 17

(Art. L. 213-1 A, L. 412-1, L. 421-14, L. 433-5, L. 451-2, L. 451-3, L. 466-1, L. 621-7, L. 621-9, L. 621-17-1, L. 621-19, L. 621-31 et L. 621-32 du code monétaire et financier, L. 225-106, L. 225-129-4, L. 225-209, L. 225-209-2, L. 225-212, L. 232-23, L. 233-7, L. 233-7-1, L. 233-8, L. 236-11-1 et L. 631-122 du code de commerce et 235 *ter* ZD, 1451, 1454, 1455, 1456 et 1468 du code général des impôts)

Habilitation pour la transposition de la directive « MAD » (« Market abuse directive ») et du règlement « MAR » (« Market abuse regulation »)

Le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive 2014/57/UE (MAD) et le règlement n° 596/2014 (MAR) relatifs aux abus de marché du 16 avril 2014, cette transposition nécessitant des modifications techniques entrant principalement dans le champ du code monétaire et financier et du code de commerce. Plusieurs champs d'habilitation sont ainsi prévus par le projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture cet article sans modification. En effet, le Rapporteur a déposé, puis retiré sur demande du Gouvernement, un amendement visant à supprimer les habilitations devenues inutiles suite à l'adoption de la proposition de loi relative à la répression des abus de marché. Ce retrait était justifié par la nécessité de procéder à un certain nombre de coordinations manquantes suite à la transposition de la directive et du règlement.

Lors de la discussion en commission, la commission des finances du Sénat a quant à elle adopté un amendement de son Rapporteur, M. Albéric de Montgolfier, visant à procéder à une annulation partielle de l'habilitation. Le Gouvernement a *in fine* déposé un amendement en séance publique venant directement insérer les mesures de transposition restant à prendre dans l'article 17, et supprimant en conséquence l'habilitation à procéder par ordonnance initialement prévue. Cet amendement a recueilli un avis favorable de la commission des finances.

Le Rapporteur est favorable à une adoption conforme à la rédaction adoptée par le Sénat.

Il souhaite par ailleurs ajouter une disposition visant à rendre l'Autorité des marchés financiers (AMF) compétente pour participer au nouveau collège d'autorités nationales imposé par le règlement n° 2016/1011 du 8 juin 2016 sur les indices de référence. L'article 40 de ce dernier impose en effet aux États membres de désigner une autorité compétente pour l'application du règlement. Or l'Euribor, principal indice de taux en Europe, a été désigné comme

d'importance critique par la Commission européenne le 12 août dernier. En conséquence, conformément à l'article 46 du règlement, l'autorité des marchés financiers belge, chargée de la supervision de l'Euribor, doit mettre en place un collège d'autorités **nationales dans les trente jours ouvrables suivant le 12 août**, comportant notamment l'autorité compétente des banques contribuant à l'indice.

Plusieurs banques françaises se trouvant dans cette situation, il importe donc de désigner rapidement leur autorité compétente, afin que celle-ci puisse participer à ce collège. L'amendement du Rapporteur permet de répondre à l'urgence de cette désignation en introduisant un nouvel article L. 621-20-5 dans le code monétaire et financier, en cohérence avec l'ensemble des missions de contrôle d'ores et déjà exercées par l'AMF dans son champ de compétence.

*

* *

La commission examine l'amendement CF7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement habilite l'Autorité des marchés financiers à siéger au sein du collège européen chargé de la surveillance de l'Euribor, comme l'exige le règlement n° 2016/1011 de juin 2016 relatif aux indices de référence.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 17 **modifié**.*

*

* *

Article 18

(Art. L. 621-14-1 du code monétaire et financier)

**Extension du champ de la composition administrative
de l’Autorité des marchés financiers**

Le présent article prévoit d’ouvrir la procédure de composition administrative auprès de l’Autorité des marchés financiers aux infrastructures de marché (dépositaires centraux de titres, chambres de compensation et entreprises de marché) qui en étaient jusqu’alors exclues.

Au stade de la séance publique, un amendement de coordination a été adopté par l’Assemblée nationale à l’initiative du Rapporteur pour avis. Il s’agissait de prendre en compte les évolutions opérées par la proposition de loi de MM. Dominique Baert et Dominique Lefebvre, réformant le système de répression des abus de marché, alors toujours en discussion ⁽¹⁾. L’article 2 *bis* de la proposition de loi avait étendu la procédure de composition administrative aux abus de marché. L’amendement a donc supprimé l’exclusion des délits d’abus de marché qui avait été maintenue dans la rédaction initiale du projet de loi.

Une coordination avec l’article 5 de cette même proposition de loi a été de nouveau adoptée en séance au Sénat, à l’initiative du Rapporteur de la commission des lois.

La commission saisie pour avis propose d’adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 18 sans modification.

*

* *

(1) Loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché.

Article 19

(Art. L. 621-9 et L. 621-15 du code monétaire et financier
et 5 de l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016)

**Mise en cohérence de la compétence de la commission des sanctions de
l'Autorité des marchés financiers avec la réglementation applicable aux
offres de titres**

Le présent article a pour objectif d'élargir les pouvoirs et les compétences de l'Autorité des marchés financiers et de sa commission des sanctions.

À l'initiative du Rapporteur pour avis, l'Assemblée nationale a adopté :

– un amendement rédactionnel visant à clarifier l'alinéa élargissant la compétence de la commission des sanctions aux offres proposées dans le cadre du financement participatif ;

– un amendement de coordination visant à tenir compte de l'adoption de la proposition de loi réformant le système de répression des abus de marché ;

– un amendement de coordination visant à prendre en compte la nouvelle rédaction du *e* du II de l'article L. 621-15 issue de l'article 6 de l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.

Le Sénat a également adopté en séance publique un amendement de M. Albéric de Montgolfier, visant à opérer une coordination avec cette même ordonnance.

La commission des finances propose d'adopter un amendement de clarification visant à ne pas différer l'entrée en vigueur du *e* du II de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, et donc de supprimer le dernier alinéa de l'article 19 du présent projet de loi, compte tenu de l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée, fixée au 1^{er} octobre.

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement de coordination CF23 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 19 **modifié**.*

*

* *

Article 19 bis

(Art. 1841 du code civil)

Interdiction aux sociétés n’y ayant pas été autorisé par la loi de procéder à une offre au public de leurs parts sociales

Le présent article a pour objectif de clarifier l’article 1841 du code civil.

Il est issu d’un amendement de M. Richard Yung et des membres du groupe socialiste et républicain, adopté en séance publique au Sénat.

Cette initiative a été prise sur la base du constat selon lequel un nombre de plus en plus important de sites de financement participatif, tenus par des professionnels ne disposant pas du statut de « conseiller en investissements participatifs », proposent au public la souscription directe de parts sociales de sociétés civiles. Or contrairement aux porteurs d’actions ou d’obligations souscrites sur les plateformes de conseil en investissements participatifs, pour lesquels le risque de perte ne peut excéder le montant de l’apport financier initial, les détenteurs de parts sociales « *répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social à la date de l’exigibilité ou au jour de la cessation des paiements* » ⁽¹⁾.

Si l’interdiction historique de faire publiquement appel à l’épargne englobait les parts sociales, il n’en est plus de même avec la nouvelle rédaction de l’article 1841 du code civil, qui interdit aux sociétés n’y ayant pas été autorisées par la loi de procéder à une offre au public de titres financiers, sans traiter la question des parts sociales.

Le présent article permet de préciser que les sociétés n’y ayant pas été autorisées par la loi ne peuvent pas procéder à une offre au public de leurs parts sociales, afin de mieux protéger les épargnants qui pourraient être exposés à des risques de pertes supérieurs aux montants investis, à l’occasion de la souscription de tels titres commercialisés auprès du grand public.

La commission des finances propose d’adopter sans modification l’article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 19 bis sans modification.

*

* *

(1) Article 1857 du code civil.

Article 20

(Art. L. 465-3, L. 465-3-5, L. 612-39, L. 621-12, L. 621-14, L. 621-15, L. 621-17 et L. 621-17-1 du code monétaire et financier)

Transposition des dispositions répressives de divers textes européens en matière financière aux dispositifs de sanction mis en œuvre par l’Autorité des marchés financiers

L’article 20 modifie le cadre applicable aux sanctions prononcées par l’Autorité des marchés financiers (AMF), notamment en matière d’abus de marché. Les nouvelles dispositions répondent à l’obligation de transposition de plusieurs textes européens (directives MiFID, OPCVM, règlement MAR relatif aux abus de marché...). Lors de la discussion en commission des finances à l’Assemblée nationale, six amendements déposés par le Rapporteur ont été adoptés : cinq d’entre eux visaient à clarifier la rédaction initiale de l’article, sans procéder à des modifications majeures des dispositifs. Le dernier habilite le Gouvernement à transposer la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatives aux marchés d’instruments financiers.

Lors de la discussion en séance publique, un amendement ajoutant une habilitation à transposer la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d’assurances a été déposé par le Gouvernement et adopté avec avis favorable du Rapporteur. Ce dernier a cependant insisté à cette occasion sur la nécessité d’étroitement associer le Parlement à la rédaction de ces textes de transposition, au regard du nombre important de demandes d’habilitation contenues dans le présent projet de loi.

Le Sénat a ensuite procédé à quelques modifications sur cet article lors de la discussion en commission des finances. Outre des corrections d’ordre rédactionnel, un amendement déposé par le Rapporteur visant à prévoir **un nouveau plafond de sanction à 15 % du chiffre d’affaire pour les personnes morales en cas d’abus de marché sanctionnés par le juge pénal**, et non plus seulement devant l’AMF, a été adopté. Un second amendement prévoyait également d’étendre l’application de ce seuil de 15 % aux sanctions prononcées par l’ACPR.

En séance publique, un amendement du Rapporteur pour avis, M. Albéric de Montgolfier a finalement ramené le seuil de sanction devant l’ACPR à 10 % du chiffre d’affaires, par soucis de cohérence avec les sanctions existantes en matière d’obligations prudentielles. Outre deux amendements rédactionnels et de clarification également adoptés, un amendement déposé par M. Jean Bizet, et adopté avec avis favorable de la commission et sagesse du Gouvernement, a tenu à apporter une précision de contenu à l’habilitation de la directive sur la distribution d’assurances, en précisant que celle-ci devait s’effectuer *« en veillant notamment à définir des règles de transparence appropriées et proportionnées aux spécificités des divers acteurs du secteur »*.

Le Rapporteur est favorable à une adoption conforme à la rédaction adoptée par le Sénat.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement procède à une coordination avec les dispositions du projet de loi pour une République numérique.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 **modifié**.*

*

* *

Article 21

(Art. L. 421-9-1 et L. 423-2 du code des assurances, L. 612-33 et L. 612-33-2 [nouveau] du code monétaire et financier, L. 431-2 du code la mutualité et L. 951-2 de la sécurité sociale)

Élargissement des pouvoirs de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution visant à faciliter le rétablissement de la situation financière et la résolution des organismes d’assurance

Le présent article comprend deux mesures distinctes visant à rétablir et à renforcer les pouvoirs de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en matière de résolution des organismes d’assurance :

– d’une part, il rétablit une mesure de police administrative, invalidée par le Conseil constitutionnel dans le cadre d’une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui permettait à l’ACPR de transférer d’office tout ou partie d’un portefeuille de contrats d’un organisme d’assurance faisant face à des difficultés financières à un organisme d’assurance offrant de meilleures garanties de solvabilité afin de préserver les intérêts des assurés (alinéa 1) ;

– d’autre part, il habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à la mise en place d’un régime national de résolution en assurance (alinéas 2 à 11).

L’Assemblée nationale n’avait effectué que des modifications rédactionnelles au dispositif proposé par le Gouvernement. Le Sénat n’a pas modifié le rétablissement du pouvoir de transfert d’office de portefeuille de contrats mais a précisé certains aspects de l’habilitation relative à la mise en place d’un mécanisme de résolution en assurance.

En commission des finances, un amendement du Rapporteur est venu préciser que la définition des conditions d’entrée en résolution par l’ordonnance devra « *veiller à la protection de la stabilité financière, des deniers publics, de la continuité des fonctions critiques des organismes et groupes d’assurance et des droits des souscripteurs et bénéficiaires des garanties* ». En séance, un amendement du Gouvernement a étendu le champ de l’habilitation de l’ordonnance en permettant à celle-ci d’adapter le pouvoir de désignation d’un administrateur provisoire afin que la personne nommée agisse en cohérence avec la future procédure de résolution en assurance engagée par l’ACPR. En effet, en application de l’article L. 612-34 du code monétaire et financier, « *l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut désigner un administrateur provisoire auprès d’une personne qu’elle contrôle, auquel sont transférés tous les pouvoirs d’administration, de direction et de représentation de la personne morale* ».

Le Rapporteur est favorable à l'article tel qu'adopté par le Sénat.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 21 **sans modification.***

*

* *

Article 21 bis A

Habilitation à réformer le code de la mutualité

Le présent article, introduit par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale, habilite ce dernier à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois, toute mesure relevant du domaine de la loi en vue de réformer le code de la mutualité, autour des principales thématiques suivantes : gouvernance, statut de l'élu mutualiste, évolution des structures mutualistes. Il prévoit qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Il vise à moderniser le code de la mutualité tout en l'adaptant aux évolutions récentes du secteur : extension du champ des mutuelles aux activités sportives et de pompes funèbres, calcul de la cotisation des agents aux mutuelles de la fonction publique, présence de salariés de la mutuelle à son conseil d'administration, règles d'adoption du règlement mutualiste, modifications du statut des membres de la mutuelle, vote électronique dans les instances mutualistes, modification du statut des élus mutualistes, protection de l'appellation de mutuelle, harmonisation entre le code de la mutualité, le code de la sécurité sociale et le code des assurances en matière de régime des contrats et d'information des consommateurs, réforme du conseil supérieur de la mutualité, etc.

Le Sénat a supprimé en commission l'article, estimant qu'une réforme d'une telle ampleur impliquait que le Parlement puisse en débattre. Il a rappelé que le Gouvernement prévoyait initialement de présenter en 2016 un projet de loi et non une demande d'habilitation sur ce thème.

Si le Rapporteur reconnaît que le choix de recourir à une habilitation à légiférer par ordonnance sur ce sujet n'est pas idéal, il rappelle toutefois la nécessité de procéder rapidement à une réforme du droit applicable à la mutualité. En effet, les mutuelles souhaitent voir le cadre législatif dans lequel elles s'inscrivent évoluer, dans la perspective de réaffirmer les principes et les valeurs qui les fondent, tout en actant leur singularité par rapport aux autres opérateurs.

Le Rapporteur propose de rétablir l'article tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission examine l'amendement CF2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale afin d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer le code de la mutualité dans les six mois suivant la promulgation de la loi. J'ai cru comprendre que les réticences du Sénat sur cet article portaient moins sur le fond que sur la méthode. Compte tenu des besoins de clarification réglementaire exprimés par le monde mutualiste, je vous propose de rétablir cette habilitation.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle exprime ce faisant un avis **favorable** au rétablissement de l'article 21 bis A **ainsi rédigé**.*

*

* *

Article 21 bis

(Art. L. 612-33, L. 631-2-1 et L. 631-2-2 du code monétaire et financier)

**Élargissement et renforcement des pouvoirs
du Haut Conseil de stabilité financière**

Introduit en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur, le présent article comprend plusieurs mesures distinctes visant à renforcer les pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) :

– il renforce les pouvoirs macroprudentiels du HCSF dans le domaine de l'activité de crédit pour tenir compte de l'évolution économique du secteur en matière d'octroi de crédit : le HCSF pourra désormais prendre, sous certaines conditions, des mesures macroprudentielles sur les conditions d'octroi de crédits non seulement pour les entités soumises au contrôle de l'ACPR (droit actuel) mais également pour celle soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (alinéa 5) ;

– il étend les pouvoirs macroprudentiels du HCSF vers le secteur des organismes d'assurance en lui permettant, d'une part, de moduler les règles de constitution et de reprise de la provision pour participation aux bénéficiaires pour le secteur de l'assurance (alinéa 7), et, d'autre part, de prendre, afin de préserver la stabilité du système financier ou de prévenir des risques représentant une menace grave et caractérisée pour la situation financière de l'ensemble ou d'une partie significative du secteur, des mesures conservatoires temporaires sur le modèle de celles de l'ACPR (alinéas 8 à 13) ;

– il tire les conséquences de l'introduction de ces nouveaux pouvoirs en prévoyant qu'ils fassent l'objet d'une publication, à l'instar des autres pouvoirs macroprudentiels contraignants du HCSF (alinéa 14) ;

– enfin, il complète les pouvoirs d'audit et de transmission d'informations couvertes par le secret professionnel au HCSF (alinéa 15).

Le Sénat a effectué plusieurs modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale. En commission des finances, le Rapporteur a limité à trois mois au lieu de six mois la période pendant laquelle le HCSF pourra prendre des mesures conservatoires pour un ensemble ou un sous-ensemble d'organismes d'assurance. Il a également précisé que ces mesures ne pourront être prises qu'afin de prévenir une menace grave (proposition initiale) mais également caractérisée (proposition du Sénat) pour la situation financière, tout en imposant qu'elles fassent l'objet d'un avis motivé qui sera rendu public. En séance, un amendement de M. Philippe Mouiller est venu limiter le dispositif de surveillance macroprudentiel tel qu'envisagé aux seules activités dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine.

Le Rapporteur partage la position du Sénat concernant la dimension caractérisée de la menace pour la situation financière, la nécessité de réduire à trois mois la durée maximale renouvelable durant laquelle les mesures conservatoires sont prises, ainsi que la nécessité de publier les décisions. Il propose toutefois de supprimer la limitation du dispositif de surveillance macroprudentiel aux seules activités dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine. Il propose également quelques adaptations de nature rédactionnelle concernant les conditions d'entrée en vigueur des mesures conservatoires, les conditions de publicité de la décision, et l'ouverture aux personnes concernées de la possibilité d'effectuer un recours en annulation de la décision devant le Conseil d'État.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le Sénat a limité le dispositif de surveillance macroprudentiel aux seules activités dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine – autrement dit aux assurances vie. Je considère, comme le rapporteur du Sénat, que cette disposition sans doute superfétatoire réduit la portée du dispositif. Je vous propose donc de la supprimer.

M. Éric Woerth. Ce dispositif mérite d'être retravaillé. Je n'en conteste pas l'objectif – éviter les crises systémiques –, mais il faut également rassurer les épargnants.

Il faut sans doute distinguer les situations et permettre dans certaines d'entre elles aux personnes de disposer de leur épargne. En dépit de la qualification du caractère exceptionnel de la situation dans lequel il doit s'inscrire, le dispositif actuel s'apparente à un cheval de Troie pourrait rendre l'épargne indisponible. Il me semble très important d'examiner les cas susceptibles d'être traités différemment – les accidents de la vie, par exemple, qui rendent l'utilisation de l'épargne nécessaire.

Mme Karine Berger. Soyons transparents, ce dispositif répond à une demande de l'Association française d'épargne et de retraite (AFER), collecteur d'assurance vie. Le problème qu'il pose ne tient pas aux personnes qui détiennent les contrats mais au type de contrats. Il ne s'agit pas de savoir comment protéger certaines personnes, mais de s'assurer que cet article s'appliquera aux seuls contrats de nature véritablement systémique. Nous savons de quels contrats nous parlons – en l'occurrence de ceux d'Aviva.

M. le rapporteur pour avis. Il est sans doute nécessaire de travailler avant la séance publique afin d'apporter des réponses à ceux qui nous ont sollicités.

Dans le droit fil des garde-fous que le Sénat a souhaité ajouter, je propose, dans le prochain amendement, de réaffirmer que le dispositif ne peut être enclenché qu'en cas de menace grave et caractérisée pour la situation financière des organismes d'assurance mais aussi pour la stabilité du système financier. Avec la rédaction actuelle, il est possible d'invoquer la protection de la stabilité du système financier pour mettre en œuvre des mesures conservatoires, sans qu'il existe pour autant de menace grave et caractérisée sur ladite stabilité.

Je suis disponible pour travailler et clarifier les points qui le justifient.

Par ailleurs, je vous indique que, en concertation avec les sénateurs et à l'issue d'une discussion franche avec le Gouvernement, j'ai retiré l'amendement qui rétablissait une durée de six mois pour les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises par le Haut Conseil de stabilité financière, dans le souci de conserver la rédaction du Sénat et de réaffirmer le caractère exceptionnel et temporaire de ces mesures.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF49 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de l'amendement de précision que je viens d'évoquer sur le caractère grave et caractérisé de la menace.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle aborde l'amendement CF4 du rapporteur.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement de précision rédactionnelle concerne la publicité – souhaitée par le Sénat – des décisions du Haut Conseil de stabilité financière en matière de surveillance macroprudentielle des organismes d'assurance.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 21 bis **modifié**.*

*

* *

Article 22 quater

(Art. L. 144-1 du code monétaire et financier)

**Ouverture aux conseils régionaux de l'accès
au fichier bancaire des entreprises**

Le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue Dominique Baert ⁽¹⁾, vise à permettre aux conseils régionaux, dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique, de bénéficier d'un accès à la base des fichiers bancaires des entreprises (FIBEN) tenue par la Banque de France.

À l'initiative de son Rapporteur, le Sénat a adopté un amendement de clarification visant à aligner les modalités d'accès des conseils régionaux à FIBEN sur celles applicables aux autres adhérents, notamment en matière du respect des règles de confidentialité des informations transmises.

Le Rapporteur est favorable à l'article tel qu'adopté par le Sénat.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 22 quater sans modification.*

*

* *

(1) Amendement CL709 (http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3623/CION_LOIS/CL709.pdf).

Article 23 bis

(Art. 238-0 A du code général des impôts)

Avis des commissions des finances du Parlement sur la liste des États et territoires non coopératifs

Le présent article, résultant de l'adoption d'un amendement présenté à l'Assemblée nationale par le Rapporteur pour avis avec un avis favorable du Gouvernement, vise à **renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement** sur l'ajout ou le retrait, opéré par le Gouvernement, d'un **État à la liste des États et territoires non coopératifs (ÉTOC)**.

Il vise par ailleurs à accélérer la **mise en œuvre des effets de l'ajout d'un État à cette liste**.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement porté en séance publique par le Rapporteur pour avis a été motivé par un certain manque d'information du Parlement, notamment de ses membres les plus spécialisés sur les questions fiscales, sur les modifications apportées à la liste des ÉTOC.

À l'occasion du scandale des *Panama papers*, le Gouvernement a ajouté le Panama à la liste des ÉTOC par un arrêté du 8 avril 2016 ; il avait été retiré de cette liste par un arrêté du 14 avril 2011.

A. UN COMPROMIS AVEC LE GOUVERNEMENT

1. Un avis des commissions des finances sur les modifications de la liste

En premier lieu, le présent article prévoit d'adapter la procédure de modification de la liste des ÉTOC.

Actuellement, l'article 238-0 A du code général des impôts prévoit que la liste est arrêtée par les ministres de l'économie et du budget après avis du ministre des affaires étrangères.

L'article 23 bis tel que voté par l'Assemblée nationale prévoyait que l'arrêté modifiant cette liste serait, à compter de la publication de la loi, pris après avis des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

2. Une anticipation des effets de l'ajout à la liste des ÉTOC

Actuellement, cet article 238-0 A prévoit qu'une modification de la liste des ÉTOC emporte des conséquences différentes suivant qu'il s'agit d'un ajout ou d'un retrait de cette liste :

– en cas de retrait de cette liste, les dispositions fiscales spécifiques aux ÉTOC du code général des impôts cessent immédiatement de s’appliquer ;

– en cas d’ajout, les effets de ces dispositions n’entrent en vigueur qu’au 1^{er} janvier de l’année qui suit celle de cet ajout.

Ce délai peut être lu comme laissant aux entreprises qui sont établies dans un État ajouté sur la liste des ÉTOC le temps d’organiser le transfert de leurs activités vers un autre État n’appartenant pas à cette liste.

Selon l’analyse du Gouvernement, ce délai peut également être mis à profit pour faire pression sur l’État visé, de manière à obtenir de lui la mise en œuvre d’une coopération fiscale effective.

L’amendement initialement déposé par le Rapporteur prévoyait une mise en œuvre immédiate des effets de l’ajout à la liste.

Un **sous-amendement du Gouvernement** a toutefois été adopté, avec un avis favorable de la commission, afin de préciser que ces effets entrent en vigueur trois mois après l’ajout à la liste.

B. LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF

Le fait de soumettre la publication d’un arrêté du pouvoir exécutif à un avis d’une commission permanente du Parlement a donné lieu à des échanges avec l’administration fiscale sur **la constitutionnalité de ce dispositif**.

Une décision du Conseil constitutionnel de 1970 (n° 70-41 DC du 30 décembre 1970) a, certes, censuré une telle formalité comme étant contraire au principe de séparation des pouvoirs. Toutefois, il s’agissait en l’espèce (relativement ancienne) d’un avis préalable à l’édiction d’un **règlement d’administration publique** relatif au fonctionnement de l’ANAH, c’est-à-dire dans un domaine relevant clairement de l’exercice exclusif du pouvoir réglementaire.

En l’occurrence, l’ajout ou le retrait d’un État à la liste des ÉTOC emporte des **conséquences fiscales considérables**, notamment l’application de taux et de modalités de recouvrement différents.

Le Conseil constitutionnel, dans son commentaire de la décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015 portant précisément sur certains aspects fiscaux applicables aux ÉTOC, précise lui-même que « *l’inscription sur la liste des ÉTOC a des conséquences très importantes sur le plan fiscal pour les résidents en France (...) mais aussi pour les personnes physiques ou morales et les revenus domiciliés ou situés dans les ÉTOC* ».

Or, conformément à l'article 34 de la Constitution, c'est à la loi, donc au Parlement, qu'il revient de déterminer le taux et les modalités de recouvrement des impôts.

Il a donc semblé justifié à l'Assemblée nationale, dans une lecture équilibrée du principe de séparation des pouvoirs et de cet article 34, de prévoir un tel avis tout en respectant la Constitution. Cette lecture pourrait également s'appuyer sur le principe de lutte contre la fraude fiscale, auquel le Conseil constitutionnel a donné valeur constitutionnelle (décisions n° 99-424 DC, n° 2003-489 DC, n° 2009-598 DC et n° 2012-236 QPC).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

Sur proposition de sa commission des finances, le Sénat a adopté deux amendements tendant à modifier la rédaction issue de l'Assemblée nationale :

– le premier amendement prévoit que la liste des ÉTOC sera obligatoirement mise à jour au moins une fois par an ; selon le Rapporteur du Sénat, *« le sous-amendement du Gouvernement précité a supprimé la référence à une mise à jour " au 1^{er} janvier de chaque année ", ce qui peut certes permettre des mises à jour bienvenues en cours d'année, mais ouvre aussi la voie à des mises à jour plus rares, voire trop rares – et privant par là-même les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des nouvelles prérogatives que lui confère le présent article »* ;

– le second amendement prévoit que la commission des finances doit faire connaître son avis dans un délai d'un mois à compter de la notification du projet d'arrêté. Il prévoit par ailleurs que la signature de l'arrêté ne peut intervenir qu'après réception des avis des commissions ou, à défaut, après expiration de ce délai.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission propose de conserver la première modification apportée par le Sénat.

S'agissant de la seconde, elle estime que les précisions apportées par le Sénat, qui conduisent *de facto* à suspendre la possibilité de prendre l'arrêté pendant dans un délai d'un mois, risquent d'accroître le risque d'inconstitutionnalité du dispositif.

La commission souhaite, pour cette raison, en rester à un avis simple qui ne suspend pas la possibilité de prendre cet arrêté.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 bis **sans modification**.*

*

* *

Article 23 ter

(Art. 287 et 1695 du code général des impôts)

Autoliquidation de la TVA

Introduit par le Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale, le présent article vise à étendre le champ des personnes pouvant bénéficier de l'autoliquidation de la TVA à l'importation tout en limitant cette possibilité aux opérateurs présentant un degré de fiabilité suffisant. Il vise en outre à mieux encadrer l'élargissement prévu par l'article 27 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

En effet, le Gouvernement a introduit cet article afin d'apporter un minimum de garanties sur les bénéficiaires de l'autoliquidation tout en prenant acte de la nécessité de simplifier la procédure actuelle d'autoliquidation. Le dispositif proposé consiste à :

– autoriser l'autoliquidation de plein droit pour les titulaires du statut d'opérateur économique agréé (OEA) délivré par la France ou par un autre État membre dans le respect des conditions du code des douanes de l'Union (76 % de la TVA à l'importation) ;

– permettre aux opérateurs non agréés de bénéficier d'une procédure simplifiée d'autoliquidation à la condition de respecter quatre critères simples et appréciés directement par le service des douanes pour éviter au maximum les cas de fraudes (effectuer au moins quatre importations dans l'année ; disposer d'un système de gestion des écritures douanières et fiscales ; justifier de l'absence d'infractions ; justifier d'une certaine solvabilité financière).

Cet article s'impose comme une solution de compromis équilibrée qui permet de concilier la nécessité de simplifier la procédure d'autoliquidation sans pour autant faire de la France un paradis pour la fraude fiscale de TVA à l'importation.

Le Sénat a adopté en séance un amendement, avec un avis favorable du Gouvernement, précisant le critère de solvabilité financière devant être rempli par les opérateurs pour bénéficier du régime de l'autoliquidation de la TVA.

Le Rapporteur est favorable à l'article tel qu'adopté par le Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 ter sans modification.

*

* *

TITRE IV
DE LA PROTECTION ET DES DROITS
DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Article 27 bis

(Art. L. 511-7 du code de la consommation et L. 361-1, L. 361-2 [nouveaux]
et L. 631-1 du code monétaire et financier)

Sanctions administratives en matière de commissions d’interchange pour les opérations de paiement liées à une carte

Le présent article, inséré à l’Assemblée nationale à l’initiative du Rapporteur pour avis, vise pour l’essentiel à prévoir le montant des sanctions administratives encourues en cas de manquement au règlement (UE) n° 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d’interchange pour les opérations de paiement liées à une carte.

Les commissions d’interchange représentent les frais supportés par un commerçant lors du paiement par carte opéré par un consommateur. Ils sont versés au prestataire de services d’investissement en rémunération de l’intermédiation ainsi réalisée.

Considérant que l’application de commissions différentes sur le territoire de l’Union européenne constitue une entrave à l’intégration des marchés de paiement, la Commission européenne a donc décidé de les encadrer par le biais du règlement précité à deux niveaux différents :

- à hauteur de 0,2 % du paiement pour les cartes de paiement ;
- à hauteur de 0,3 % pour les cartes de crédit.

Le **présent article** a pour objet de prévoir, conformément à l’article 14 de ce règlement, le montant des sanctions administratives encourues en cas d’infraction à ses dispositions. Il prévoit par ailleurs que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sera responsable de lutter contre ces infractions par le biais de l’édiction d’amendes administratives.

Les sanctions fixées par le présent article sont les suivantes :

– 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale, s’agissant des plafonds de commissions d’interchange, des tarifications différenciées pour les marques de paiement, de l’information sur les cartes acceptées par les détaillants et des informations de paiement délivrées par le détaillant ;

– 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale s’agissant des manquements relatifs à la politique générale des opérateurs de paiement (interdiction des restrictions territoriales pour les licences autorisant l’émission de cartes de paiement, séparation des schémas de carte de paiement et des entités de paiement, interdiction de terminaux exclusifs, interdiction des règles empêchant les détaillants d’orienter le consommateur librement vers son instrument de paiement préféré).

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement rédactionnel du Rapporteur.

La commission des finances propose d’adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*
* *

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 27 bis sans modification.

*
* *

Article 28

(Art. L. 533-12-8 [nouveau] et L. 532-18 du code monétaire et financier)

Interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués

Le présent article vise à interdire aux prestataires de services d'investissement la publicité par voie électronique pour certains contrats financiers.

À l'initiative du Rapporteur pour avis, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements de précision rédactionnelle**.

Le Sénat a par la suite adopté un amendement de M. Albéric de Montgolfier visant à étendre l'interdiction de la publicité aux instruments financiers cotés.

Selon le rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, l'exclusion des instruments cotés emporterait une **possibilité de contournement** : « *un prestataire pourrait en toute légalité faire de la publicité pour son service de conseil en investissement sur options binaires cotées afin d'attirer des clients potentiels sur son site internet, où il sera alors totalement libre de promouvoir les produits non cotés particulièrement problématiques, en application du sixième alinéa du présent article* » ⁽¹⁾.

Un tel risque apparaît cependant peu probable, aucun des instruments financiers actuellement proposés sur des marchés réglementés ne posant par ailleurs de difficulté au regard des objectifs de l'article 28.

Par ailleurs, cette extension en quelque sorte « préventive » d'une telle restriction à la liberté d'entreprendre semble disproportionnée, et risque de fragiliser l'ensemble du dispositif. En séance publique, au Sénat, le Gouvernement avait par ailleurs défendu sans succès un amendement de retour au texte adopté par l'Assemblée nationale.

À l'instar du Gouvernement, il convient ici de rappeler les termes de l'avis public rendu par le Conseil d'État : « *Le Conseil d'État a considéré qu'aucun obstacle constitutionnel ne s'opposait à l'adoption d'une telle mesure d'interdiction. Il a estimé que ces dispositions, certes susceptibles d'affecter le principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre et, le cas échéant, de porter atteinte, dans son exercice, au droit de propriété, n'instituaient pas une interdiction générale et absolue, dès lors que leur champ d'application était nettement circonscrit. Il a en outre considéré que ces dispositions étaient justifiées par le motif d'intérêt général tiré de la volonté de renforcer la protection des investisseurs non-professionnels contre des communications promotionnelles non*

(1) Avis n° 710 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 juin 2016.

sollicitées relatives à des produits hautement complexes exposant les intéressés à une probabilité élevée de perte, évaluée à 89 % par une étude récente de l'Autorité des marchés financiers. »

La commission des finances propose donc de rétablir le champ initial de l'article 28, en ce qui concerne les instruments financiers concernés, en y apportant également une précision rédactionnelle.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF24 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet, en accord avec Albéric de Montgolfier, de supprimer l'extension, à laquelle a procédé le Sénat, du champ des produits financiers visés par les interdictions de publicité à l'ensemble des produits négociés sur un marché réglementé.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 28 **modifié**.*

*

* *

Article 28 bis A

(Art. L. 541-9-1 [nouveau] du code monétaire et financier)

Extension aux conseillers en investissements financiers de l'interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués

L'article 28 du présent projet de loi vise à interdire aux prestataires de services d'investissement (PSI) la publicité par voie électronique pour certains contrats financiers hautement spéculatifs et risqués.

Le présent article 28 *bis A*, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur pour avis, a étendu cette interdiction aux conseillers en investissement financiers.

À cette fin, il introduisait à l'article L. 541-9 du code monétaire et financier, qui assimile les conseillers en investissements financiers aux PSI pour l'application de certaines dispositions, une référence à l'article L. 533-12-1 créé par l'article 28 du présent projet de loi.

La commission des finances du Sénat a adopté un **amendement de coordination** visant à tenir compte du projet d'ordonnance portant transposition de la directive dite « MIF 2 ». L'aménagement proposé au présent article est donc désormais introduit au sein d'un nouvel article L. 541-9-1 du code monétaire et financier.

La commission des finances propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat, avec toutefois une coordination avec la nouvelle numérotation du code monétaire et financier.

*

* *

La commission adopte l'amendement de coordination CF25 du rapporteur pour avis.

Puis elle examine l'amendement CF43 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il s'agit ici non tant d'un amendement de coordination que de cohérence. En l'état actuel de la législation, l'activité de conseil en transmission d'entreprise et levée de fonds, dite « activité connexe 3 », n'entre pas dans le champ du statut appliqué aux autres activités de levée de fonds, notamment les conseils en investissements participatifs. Or, les enjeux financiers sont importants : ces opérations représentent entre 1 et 3 milliards d'euros par an. Il semblerait donc judicieux d'assurer une cohérence des règles fiscales et prudentielles applicables aux différents dispositifs. Cet amendement me semble être de pur bon sens.

M. le rapporteur pour avis. Je partage le diagnostic établi par Marie-Christine Dalloz. Cette question a d'ailleurs d'ores et déjà été identifiée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) que j'ai pu consulter concernant cette proposition d'amendement. Cette autorité a prévu d'ouvrir une consultation. Or, à ma connaissance, la lettre de consultation est en cours de validation au collège de l'AMF. Toutefois, cette dernière souhaite pouvoir bâtir un dispositif cohérent, en concertation avec les professionnels concernés. Elle considère – et je fais mien son avis – qu'une disposition législative est aujourd'hui prématurée et qu'il faut lui laisser faire le travail lui permettant de créer un dispositif efficace. Je demande donc le retrait de cet amendement, à défaut de quoi j'y serai défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je n'ai pas l'intention de retirer cet amendement qui me semble ouvrir un vrai débat. Vous le confirmez en disant que se pose effectivement une question sur laquelle l'AMF travaille. Mais pourquoi attendre un an ? Ne peut-on pas, d'un commun accord, précipiter les choses et adopter l'amendement en commission aujourd'hui pour faire travailler beaucoup plus vite le collège de l'AMF et que la semaine prochaine en séance, parvenir à un texte abouti ? Sans quoi l'on n'avancera pas et l'on repartira pour une nouvelle année avec cette distorsion de traitement en matière d'obligations de transparence.

M. le rapporteur pour avis. D'après les consultations que j'ai pu conduire dans les brefs délais que vous savez, il semble que, loin d'accélérer le travail de l'AMF, l'adoption d'une telle disposition le contrarierait. Plutôt que de mal légiférer en commission, je propose que nous ayons, vous et moi, un échange avec cette autorité d'ici à la séance. Et si nous parvenons à rédiger quelque chose de cohérent d'ici là, faisons-le. En attendant, j'émetts un avis défavorable à cet amendement inopérant.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je trouve surprenant que l'AMF fasse en amont le travail des parlementaires et qu'elle travaille avec les professionnels pour élaborer un texte qui agrée tout le monde. Je croyais que c'étaient nous qui étions censés être soumis à des lobbies. Finalement, je m'aperçois c'est le cas un peu partout...

M. le président Gilles Carrez. Que pensez-vous de la proposition du rapporteur ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je maintiens mon amendement.

M. le président Gilles Carrez. Cela ne vous interdit pas de rencontrer l'AMF avec notre rapporteur – dont j'admire la bénévolence.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 bis A modifié.

Article 28 bis B

(Art. L. 573-8-1 à L. 573-8-3 [nouveaux] du code monétaire et financier)

Interdiction de la publicité pour les prestataires proposant illégalement les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués

Le présent article, introduit à l'initiative du Rapporteur pour avis, visait à interdire la publicité en faveur des prestataires proposant frauduleusement les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués.

À cette fin, le deuxième alinéa proposait de créer un article L. 573-8-1 au sein du code monétaire et financier interdisant « *toute publicité, diffusée par quelque moyen que ce soit, en faveur d'une personne qui fournit les services d'investissement mentionnés à l'article L. 533-12-1 et qui ne figure pas dans la liste prévue à l'article L. 612-21* ».

L'idée sous-jacente était de viser non pas les prestataires de services d'investissement tels que mentionnés dans le nouvel article L. 533-12-1 du code monétaire et financier, à savoir les prestataires légaux, mais de toucher les entités illégales, proposant des produits financiers en dehors de toute régulation nationale ou européennes.

L'article a été supprimé par la commission des finances du Sénat sur proposition de M. Albéric de Montgolfier. En effet, les sénateurs ont fait le choix de reprendre le principe de l'article 28 *bis* B au sein de l'article 28 *bis*, amélioré en ce sens. La DGCCRF sera désormais compétente pour sanctionner l'ensemble des acteurs intervenants dans le processus conduisant à la diffusion de la publicité interdite d'un annonceur.

Ces changements ne modifient en rien l'objectif global et les moyens de la lutte contre les prestataires illégaux faisant la promotion de leurs services d'investissement.

Aussi, la commission des finances propose de maintenir la suppression de l'article 28 *bis* B compte tenu des modifications apportées à l'article 28 *bis*.

*

* *

La commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 28 bis B.

*

* *

Article 28 bis

(Art. L. 222-16-1 [nouveau] du code de la consommation)

**Élargissement du champ de l'interdiction des publicités
en faveur des produits financiers risqués**

Le présent article vise à introduire dans le code de la consommation une interdiction générale de la publicité par voie électronique pour certains contrats financiers.

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur pour avis, il crée un nouvel article L. 121-31-1 au sein du code de la consommation afin d'interdire « *la propagande et la publicité, directe ou indirecte, adressées par voie électronique à des clients susceptibles d'être non professionnels, notamment des clients potentiels, relatives à la fourniture des services d'investissement définis à l'article L. 533-12-1 du code monétaire et financier* ».

Il s'agit donc de **transposer dans le code de la consommation l'interdiction introduite par l'article 28 du présent projet de loi**, qui ne vise que les prestataires de services d'investissement.

En séance publique, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Rapporteur pour avis de la commission des finances, a adopté :

– un amendement introduisant une sanction pénale : tout annonceur qui diffuse ou fait diffuser une publicité interdite sera désormais puni d'une amende de 100 000 euros ;

– un amendement de coordination visant à prendre en compte les nouvelles références du code de la consommation, qui entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2016 ;

– un amendement rédactionnel.

À l'initiative de M. Albéric de Montgolfier, le Sénat a enrichi et complété l'article 28 *bis* par un amendement qui a :

– supprimé la référence à la propagande, redondante par rapport à l'interdiction de la publicité ;

– remplacé la sanction pénale par une sanction administrative dont le montant maximum reste fixé à 100 000 euros ;

– indiqué que l'interdiction s'applique non seulement aux annonceurs mais également aux agences de publicité, aux diffuseurs ainsi qu'aux vendeurs et acheteurs d'espaces publicitaires ;

– précisé que la DGCCRF n’est pas compétente pour sanctionner les prestataires de services d’investissement mentionnés à l’article L. 533-12-8 du code monétaire et financier et les conseillers en investissements financiers mentionnés à l’article L. 541-9-1 du même code.

Par ailleurs, la rédaction proposée par le Sénat ne fait plus référence aux services d’investissement définis par le code monétaire et financier mais aux **produits financiers**, ce qui inclut de fait tous les contrats qui pourront être proposés par des prestataires de services d’investissement illégaux. De ce fait, la suppression de l’article 28 *bis* B est couverte par la nouvelle rédaction de l’article 28 *bis*.

La commission des finances propose d’adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat, moyennant toutefois un amendement de coordination.

*
* *

*La commission **adopte** l’amendement CF26 de coordination du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l’adoption de l’article 28 bis **modifié**.*

*
* *

Article 28 ter A

(Art. 39-1 à 39-3 [nouveaux] de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010)

Coopération avec l’Autorité de régulation des jeux en ligne

Cet article a été inséré à en séance publique au Sénat, à l’initiative de M. François Marc et des membres du groupe socialiste et républicain, avec un avis favorable de la commission et de sagesse du Gouvernement.

En insérant trois nouveaux articles au sein de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à la régulation des jeux en ligne, l’article 28 *ter* A vise à améliorer les échanges d’information entre l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), d’une part, et l’Autorité des marchés financiers (AMF), l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), d’autre part.

L’échange d’informations est facilité par la levée du secret professionnel entre les autorités concernées. Ce nouvel article devrait donc faciliter la lutte contre l’offre illégale et une meilleure protection des épargnants, des consommateurs ou des parieurs qui peuvent être victimes des mêmes acteurs économiques.

La commission des finances propose d’adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 28 ter A sans modification.

*

* *

Article 28 ter

(Art. L. 222-16-2 [nouveau] du code de la consommation)

Interdiction du parrainage en faveur des produits financiers risqués

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur pour avis, afin d'interdire « *toute opération de parrainage* » lorsqu'elle a « *pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des services d'investissement définis à l'article L. 533-12-1 du code monétaire et financier* ».

L'interdiction introduite au présent article répond légitimement à la volonté de viser l'ensemble de la stratégie commerciale des entreprises proposant les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués définis à l'article 28 du présent projet de loi.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination visant à prendre en compte les nouvelles références du code de la consommation, qui entreront en vigueur au 1^{er} juillet 2016.

En commission des finances, et à l'initiative du Rapporteur pour avis, le Sénat a amélioré le dispositif en étendant l'interdiction au mécénat et en assortissant l'interdiction d'une amende de 100 000 euros.

Enfin, la commission des finances du Sénat a également précisé que l'exécution des contrats de parrainage pourra se poursuivre jusqu'au 30 juin 2017, afin de prendre en compte l'impératif de sécurité juridique des contrats en cours.

La commission des finances propose d'opérer une coordination avec la nouvelle numérotation du code monétaire et financier issue de l'ordonnance n° 2016-827 du 23 juin 2016 relative aux marchés d'instruments financiers.

Par ailleurs, il convient de ne pas codifier la mesure transitoire relative à l'exécution des contrats en cours.

*

* *

La commission adopte l'amendement CF28 de cohérence du rapporteur pour avis.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ter modifié.

*

* *

Article 28 quater

(Art. 28 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, 242 *septies* du code général des impôts et L. 122-2 [nouveau] du code de la consommation)

**Renforcement des obligations de transparence applicables
au démarchage et à la publicité en faveur de certains investissements
ouvrant droit à réduction d'impôt**

Le présent article, introduit au Sénat à l'initiative de M. Albéric de Montgolfier, prévoit de renforcer les obligations de transparence applicables au démarchage et à la publicité en faveur de certains investissements bénéficiant d'un avantage fiscal.

Actuellement, l'encadrement de la publicité relative à l'**investissement immobilier locatif** repose sur l'article 28 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, aux termes duquel toute opération d'acquisition de logement destiné à la location et susceptible de bénéficier d'un avantage fiscal doit comporter « *une mention indiquant que le non-respect des engagements de location entraîne la perte du bénéfice des incitations fiscales* ».

Par ailleurs, cette mention doit figurer « *dans une taille de caractères au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques de l'investissement et s'inscrire dans le corps principal du texte publicitaire* ».

Le rapport pour avis de M. de Montgolfier détaille le **périmètre d'application** de cet article :

– **réduction d'impôt dite « Pinel »** en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, prévue à l'article 199 *novovicies* du code général des impôts ;

– **réduction d'impôt dite « Censi-Bouvard »** en faveur de l'acquisition de logements destinés à la location meublée exercée à titre non professionnel, prévue à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts ;

– **réduction d'impôt dite « Malraux »** au titre des dépenses de restauration immobilière dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés et les zones protégées, prévue à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts ;

– **réduction d'impôt au titre des investissements locatifs dans un logement neuf réalisés outre-mer**, prévue au *b* du 2 de l'article 199 *undecies A* du code général des impôts ;

– **réduction d'impôt au titre des investissements dans le domaine du logement social réalisés outre-mer**, prévue à l'article 199 *undecies C* du code général des impôts.

Aussi, le présent article vise à **renforcer la portée des obligations d'information existantes** applicables au démarchage et à la publicité en faveur de certains investissements bénéficiant d'un avantage fiscal en :

– précisant que la publicité **permet raisonnablement de comprendre les risques afférents à l'investissement** ;

– **sanctionnant tout manquement** d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 100 000 euros.

Le Rapporteur pour avis souscrit pleinement à cette mesure qui vient utilement compléter notre arsenal de protection des consommateurs et de préventions des abus.

La commission des finances propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 quater sans modification.

*

* *

Article 28 quinquies

(Art. L. 550-1 et L. 621-9 du code monétaire et financier)

Renforcement des obligations applicables aux intermédiaires en biens divers

Le présent article est issu d'un amendement de M. Albéric de Montgolfier, présenté comme un amendement d'appel et adopté en séance publique avec un avis défavorable du Gouvernement.

I. L'ENCADREMENT JURIDIQUE ACTUEL DES INTERMÉDIAIRES EN BIENS DIVERS PRÉSENTE DES LACUNES...

Le présent article vise à améliorer la protection des consommateurs et des épargnants souhaitant investir dans des « biens divers », ces biens pouvant être des grands crus, des terres rares, des timbres, des métaux...

La loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne encadre la commercialisation de ces biens divers. Ce dispositif, complété par la loi n° 2013-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, est codifié aux articles L. 550-1 et suivants du code monétaire et financier.

L'Autorité des marchés financiers (AMF) est en charge de la régulation des intermédiaires en biens divers. Selon les caractéristiques du produit, elle intervient soit *a priori*, c'est-à-dire avant toute communication à caractère promotionnel ou tout démarchage, soit *a posteriori*.

Les intermédiaires en biens divers soumis à un contrôle a priori de l'AMF sont visés au I de l'article L. 550-1 du code monétaire et financier, et sont strictement définis.

Conformément au I de l'article L. 550-1 du code monétaire et financier, est soumise au dispositif de l'intermédiation en biens divers, toute personne qui :

– directement ou indirectement, par voie de publicité ou de démarchage, propose à titre habituel à des tiers de souscrire des rentes viagères ou d'acquérir des droits sur des biens mobiliers ou immobiliers lorsque les acquéreurs n'en assurent pas eux-mêmes la gestion ou lorsque le contrat offre une faculté de reprise ou d'échange et la revalorisation du capital investi ;

– recueille des fonds à cette fin ;

– est chargée de la gestion desdits biens.

Préalablement à toute communication à caractère promotionnel ou à tout démarchage, un dossier doit être déposé auprès de l'AMF, comportant, notamment, un document destiné à donner toute information utile au public sur l'opération proposée, sur la personne qui en a pris l'initiative et sur le gestionnaire. L'AMF dispose d'un délai de 30 jours, qu'elle peut porter à 60 jours

par décision motivée, à compter du dépôt du dossier, pour formuler ses observations. Les communications à caractère promotionnel ou le démarchage ne peuvent être entrepris que si les observations de l'AMF ont été respectées.

Les intermédiaires en biens divers soumis à un contrôle *a posteriori* de l'AMF sont quant à eux visés au II du même article L. 550-1.

Le II de l'article L. 550-1 du code monétaire et financier prévoit qu'est également un intermédiaire en biens divers « *toute personne qui propose à un ou plusieurs clients ou clients potentiels d'acquérir des droits sur un ou plusieurs biens en mettant en avant la possibilité d'un rendement financier direct ou indirect ou ayant un effet économique similaire* ».

Contrairement à la première catégorie de biens divers, la liste des personnes visées au II est potentiellement sans fin et ne dépend que de l'imagination des intermédiaires. C'est pourquoi l'AMF ne contrôle pas l'information délivrée aux investisseurs préalablement à la commercialisation.

II. ... ALORS QUE LA PROBLÉMATIQUE DES INVESTISSEMENTS ATYPIQUES PREND DE L'AMPLEUR...

L'exposé des motifs de l'amendement de M. de Montgolfier rappelle que l'étude menée par l'institut CSA pour l'AMF en 2015 a confirmé que si 6 % des Français ont déjà investi sur le marché des changes ou les options binaires, 5 % ont réalisé des investissements atypiques. Parmi eux, 40 % déclarent avoir été victimes d'une « arnaque ».

Le contexte de taux bas et l'outil Internet favorisent le développement important de ces offres avec trop souvent des promesses de rendement irréalistes. Elles concernent notamment le vin, les œuvres d'art, les panneaux solaires, la forêt, les terres rares et les métaux précieux. La surveillance de l'AMF sur ces offres lui permet de jouer son rôle de protection de l'épargnant en alertant le public. Cette veille, exercée par l'AMF sur ces produits atypiques, ne peut cependant pas par nature être exhaustive.

Depuis 2014, 43 dossiers de placements atypiques ont été traités par l'AMF, dont certains font depuis, l'objet d'un suivi régulier de l'AMF. La veille accrue sur ce secteur en raison de la multiplication des signalements (épargnants, dénonciation de CIF ou d'associations de CIF, détections issues de la veille) a permis d'améliorer l'information et la protection des investisseurs : rééquilibrage de l'information transmise par les sociétés aux investisseurs, sites fermés, mises en garde du public relayées par la presse.

En outre, les services de l'AMF ont développé des relations étroites avec les services de la DGCCRF également compétents sur ces sujets.

Ce nouveau pouvoir de contrôle *a posteriori* ne permet cependant pas d'identifier avec certitude les escroqueries (aucune information sur les dirigeants ou l'organisation de la société) ; il permet uniquement de rééquilibrer la communication promotionnelle. Quel que soit le régime, l'accroissement de ces offres se heurte à des capacités opérationnelles de l'AMF très limitées, en face du potentiel illimité offert par Internet.

III. ... MAIS LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EST POTENTIELLEMENT TRÈS LOURD POUR LES SERVICES DE L'AMF

Afin de renforcer l'efficacité du dispositif aujourd'hui en vigueur, le nouvel article 28 *quinquies* vise à étendre à la deuxième catégorie d'intermédiaires en biens divers les dispositions protectrices prévues pour la première catégorie en matière de communication promotionnelle :

– serait soumis à l'examen de l'AMF, préalablement à toute communication à caractère promotionnel, un document destiné à donner toute information utile au public sur l'opération proposée, sur la personne qui en a pris l'initiative et sur le gestionnaire ;

– les communications à caractère promotionnel ou le démarchage ne pourraient être entrepris qu'une fois les observations de l'AMF prises en compte ;

– les intermédiaires pourraient être sanctionnés par l'AMF.

Comme l'a indiqué le Gouvernement en séance publique au Sénat, cette nouvelle compétence confiée à l'AMF est trop lourde pour que cette dernière puisse convenablement l'exercer.

Aussi, et puisque l'objectif est louable, le Rapporteur pour avis proposera une amélioration au dispositif, afin de rendre la mesure compatible avec les moyens matériels et humains dont dispose l'AMF.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission propose d'adopter un amendement afin de :

– prévoir à l'article L. 550-3 du code monétaire et financier que l'AMF examine le document d'information mentionné au premier alinéa dans **des conditions fixées par le règlement général de l'AMF** :

– **porter à deux mois le délai de réponse dont dispose l'AMF** pour formuler ses observations et supprimer la possibilité d'entreprendre les communications à caractère promotionnel ou le démarchage après écoulement de ce délai à défaut de respect de ces observations.

Par ailleurs, il sera nécessaire de décrire – dans un texte infra-législatif – les obligations professionnelles auxquelles seront assujettis tous les intermédiaires en biens divers des deux catégories, et de moderniser les conditions d'intervention de l'AMF en matière de contrôle de l'information financière diffusée par ces intermédiaires.

*

* *

La commission aborde l'amendement CF27 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à rendre opérationnelles certaines dispositions en renvoyant au règlement général de l'AMF les modalités du contrôle des investissements atypiques. Ce règlement est en effet plus à même d'être adapté aux innovations que la loi.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 28 quinquies **modifié**.*

*

* *

Article 29

(Art. L. 221-5 et L. 221-27 du code monétaire et financier)

Création d'une option solidaire pour le livret de développement durable

Le présent article vise à introduire une option solidaire au sein du livret de développement durable (LDD), en permettant aux détenteurs de ces livrets d'affecter une partie de leur épargne – qu'il s'agisse des intérêts issus des sommes déposées, ou d'une partie des sommes déposées elles-mêmes – au financement de l'économie sociale et solidaire (ESS), laquelle fait désormais l'objet d'une définition précise par l'article 1^{er} de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

Au stade de la commission, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements du Rapporteur.

Outre trois amendements rédactionnels, un amendement a étendu au livret A le mécanisme de don auprès des acteurs de l'ESS proposé pour le LDD, afin de renforcer l'impact du dispositif.

Le second amendement a complété le mécanisme de financement de l'ESS instauré par le présent article, fondé sur une logique de dons, par un dispositif relevant d'une démarche d'investissement. Il dispose qu'outre le financement des petites et moyennes entreprises et les travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments anciens, les sommes collectées par les établissements distribuant le LDD et le livret A et non centralisées au sein du fonds d'épargne de la CDC sont employées au financement des acteurs de l'ESS. Néanmoins, ce fléchage des ressources du LDD ne doit prendre effet que lorsque l'identification des acteurs de l'ESS, tels que définis par l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014, sera effective, donc lorsque le suivi statistique spécifique de l'ESS, qui doit être assuré par l'INSEE, la Banque de France, Bpifrance et les services ministériels, sera mis en œuvre.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

Au stade de la séance publique, l'Assemblée a adopté un amendement du Rapporteur visant à modifier l'intitulé du LDD, en le dénommant « livret de développement durable et solidaire » ou LDDS : il s'agit de tenir compte de l'utilisation d'une partie de l'épargne collectée sur ce livret au financement de l'ESS, telle que prévue par le présent article.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements à cet article, l'un au stade de la commission et l'autre en séance publique.

Le premier amendement, adopté à l'initiative de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis de la commission des finances, est venu rétablir le texte initial du projet de loi, en ne retenant que les modifications rédactionnelles apportées par l'Assemblée.

L'amendement adopté en séance, à l'initiative de M. Marc Daunis, a réintroduit l'instauration de l'obligation d'emploi des sommes collectées sur le LDD à destination de l'ESS – avec l'entrée en vigueur différée exposée *supra* –, qui avait été supprimée en commission au Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission propose de rétablir la modification de l'intitulé du LDD, en le remplaçant par le LDDS, afin que son appellation soit en adéquation avec les finalités poursuivies par l'intermédiaire des sommes qui y sont collectées.

*
* *

La commission étudie l'amendement CF48 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de rétablir une modification d'appellation que nous avons décidée en première lecture. Nous créons à l'article 29 l'option de partage pour les livrets de développement durable (LDD), à destination de l'économie sociale et solidaire. Nous avons fait le choix, validé par le Sénat, de flécher une partie des fonds collectés sur les LDD et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations vers le financement de l'économie sociale et solidaire. Par cohérence, nous avons donc choisi de renommer le LDD « livret de développement durable et solidaire » (LDDS).

La commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 modifié.

*
* *

Article 29 bis AA

(Art. L. 132-21-1 du code des assurances)

**Assouplissement de la limitation du montant
des frais applicables aux contrats obsèques**

Cet article, inséré en séance au Sénat à l'initiative de M. Jean-Pierre Sueur avec un avis favorable du Gouvernement – la commission des finances s'en étant remise à l'avis du Gouvernement – vise à assouplir la limitation des frais applicables aux contrats obsèques.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Actuellement, l'article L. 132-21-1 du code des assurances prévoit, pour l'ensemble des contrats d'assurance sur la vie, un dispositif de plafonnement des frais qui peuvent être mis à la charge du bénéficiaire.

Ce plafonnement, égal à 5 % du montant des primes versées au cours d'une année donnée, s'applique à la fois aux frais « à l'entrée », c'est-à-dire lors de la souscription du contrat, et aux frais « sur versement », c'est-à-dire lors de chaque abondement du contrat.

Selon les informations des professionnels concernés, ce plafonnement ne pose pas de problème pour la très grande majorité des contrats d'assurance sur la vie.

Il semble toutefois restrictif s'agissant des contrats obsèques, qui permettent à l'assuré de financer par avance les frais liés, dans la très grande majorité des cas, à son propre décès. En effet, pour les contrats obsèques, la totalité des frais perçus par l'assureur sont perçus sur les primes versées et non sur l'encours du contrat, comme c'est le cas pour les autres contrats d'assurance vie de type épargne.

Du fait de cette particularité, et des frais de commercialisation particulièrement élevés des contrats obsèques, le plafonnement résultant de l'article L. 132-21-1 du code des assurances apparaît incompatible avec l'équilibre économique de la plupart de ces contrats.

Selon les chiffres mis au point par la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), les contrats obsèques sont, aujourd'hui, souscrits en moyenne à l'âge de **65 ans pour un montant moyen de 3 500 euros**.

Les frais annuels représenteraient en moyenne :

– 3,3 % du capital garanti pour un contrat à primes temporaires (étalées sur 10 ans) ;

– 2,5 % du capital garanti pour un contrat à primes viagères (prélevées jusqu'au jour du décès) ;

– 10 % pour un contrat à prime unique (le plus souvent réglées à l’ouverture du contrat).

Il n’existe pas de données précises sur la part de ces frais constitués par les chargements d’acquisition, cette part pouvant varier fortement selon les contrats. La FFSA considère toutefois qu’ils représenteraient environ **60 % des frais annuels**.

Dès lors, ces chargements d’acquisition représenteraient, en moyenne :

– 2 % du capital garanti pour un contrat à primes temporaires sur 10 ans ;

– 1,5 % du capital garanti pour un contrat à primes viagères ;

– 6 % du capital garanti pour un contrat à prime unique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

L’article 29 *bis* AA prévoit de compléter l’article L. 132-21-1 du code des assurances précité, afin de préciser que le plafonnement annuel de 5 % ne s’applique pas aux formules de financement d’obsèques.

Pour ces dernières, un plafonnement spécifique égal à 2,5 % du capital garanti serait applicable.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, la mise en place de ce nouveau plafonnement aura pour conséquence de mettre fin aux formules de contrats obsèques sous forme de contrat à prime unique.

Pour les autres formules, les chiffres fournis précédemment montrent que le relèvement du plafond opéré par le présent article est relativement limité par rapport à la pratique actuelle du marché.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission propose d’adopter cet article dans la rédaction du Sénat.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF50 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tire les conséquences, dans le code de la mutualité, d'une disposition introduite par le Sénat.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 29 bis AA modifié.*

*

* *

Article 29 bis A

(Art. L. 312-12 du code de la consommation)

**Information préalable délivrée au consommateur
en matière de crédit à la consommation**

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur, le présent article vise à compléter la fiche d'informations transmise à l'emprunteur dans le cadre d'un crédit à la consommation.

L'article L. 312-12 du code de la consommation prévoit ainsi que le prêteur ou l'intermédiaire de crédit doit fournir à l'emprunteur, sous la forme d'une fiche, les informations nécessaires à la comparaison de différentes offres et permettant à l'emprunteur d'appréhender clairement l'étendue de son engagement. Le présent article prévoit que cette fiche doit également comporter des informations permettant à l'emprunteur de connaître ses droits et d'avoir connaissance des procédures applicables en cas de perte d'emploi, de décès, d'invalidité, de divorce, de rupture de pacte civil de solidarité ou de séparation – nombre de situations de surendettement étant liés à ces « accidents de la vie ».

Le Sénat a supprimé cet article en commission, à l'initiative de M. Daniel Gremillet, Rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, au motif que les établissements prêteurs ne pourraient s'acquitter de cette obligation qu'au prix de développements complexes et détaillés, et que ceux-ci ne seraient pas, de ce fait, nécessairement utiles et consultés par les emprunteurs. Par ailleurs, cette fiche d'informations s'inscrit dans un cadre européen, défini par la 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 ; modifier son contenu créerait une obligation nouvelle pour les seuls établissements prêteurs établis en France, sans harmonisation entre les États membres.

Au regard des arguments évoqués, la commission propose de maintenir la suppression de cet article.

*

* *

La commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 29 bis A.

*

* *

Article 29 bis B

(Art. L. 313-25 du code de la consommation)

Information des emprunteurs sur les documents que doit comporter la demande de substitution d'assurance dans le cadre d'un crédit immobilier

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur, le présent article vise à assurer une meilleure information de l'emprunteur, dans le cadre d'un crédit immobilier, s'il souhaite prendre un autre contrat d'assurance que celui proposé par l'établissement prêteur.

Aux termes de l'article L. 313-30 du code de la consommation, l'emprunteur peut en effet recourir à un autre contrat d'assurance que celui proposé par le prêteur dès lors que ce contrat présente un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe que le prêteur propose. Le présent article précise que l'établissement prêteur doit informer l'emprunteur des documents que doit comporter la demande de substitution d'assurance : il s'agit d'éviter des comportements dilatoires de la part des prêteurs, qui estimeraient que les demandes de substitution des emprunteurs sont incomplètes afin de ne pas faire courir le délai de 10 jours à compter de la réception des demandes, et *in fine* décourager les emprunteurs.

Le Sénat a adopté deux amendements de M. Daniel Gremillet, Rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, l'un au stade de la commission et l'autre en séance publique. L'amendement adopté en commission vise à ce que les informations sur la demande de substitution soient fournies à l'emprunteur plus en amont dans le processus de prêt, en disposant qu'elles figurent dans l'offre de crédit formulée par l'établissement prêteur. L'amendement adopté en séance précise la date d'entrée en vigueur de la disposition, en prévoyant qu'elle s'applique aux offres de crédit formulées à compter du 1^{er} janvier 2017.

La commission propose d'adopter cet article dans la rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission examine les amendements identiques CF10 de M. Nicolas Sansu, CF29 de M. Jean-Louis Dumont, CF41 de M. Pierre-Alain Muet, CF42 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF44 de M. Jean Lassalle.

M. Nicolas Sansu. Cet amendement a pour objectif d'étendre la possibilité de substitution de l'assurance emprunteur en matière de crédit immobilier au-delà des douze mois prévus par la loi. Tout d'abord, la modification est déjà possible au-delà de cette période pour tout autre contrat d'assurance. Ensuite, beaucoup de nos concitoyens sont aujourd'hui confrontés à une difficulté : les établissements bancaires peuvent recourir à des manœuvres dilatoires pour faire durer les choses au-delà de douze mois et donc empêcher

toute substitution. Cela pose un problème de coût : il peut exister, à garantie équivalente, des assurances moins chères que l'assurance emprunteur proposée par la banque. D'autres personnes subissent à un moment donné des problèmes de santé, et se voient appliquer des surprimes tout au long de la durée de leur assurance emprunteur ; or l'assureur pourrait revenir sur ces surprimes si la santé de l'emprunteur s'est améliorée.

M. Jean-Louis Dumont. L'amendement CF29 est défendu.

M. Pierre-Alain Muet. La loi relative à la consommation, dite « loi Hamon », a représenté une avancée puisqu'elle a introduit la possibilité de substitution d'une assurance à une autre, à condition que les garanties soient équivalentes. Mais cette substitution n'a été rendue possible qu'au cours de la première année. Au cours des années suivantes, reste toujours la possibilité de résiliation du contrat d'assurance, comme le prévoit le code des assurances, mais la loi Hamon dispose que les formes de la substitution doivent être écrites dans le contrat d'assurance. Les banques se sont fondées sur cette disposition pour considérer que la substitution était limitée à un an et que la résiliation annuelle d'un contrat d'assurance n'était pas possible – ce qui n'est pas vrai. Cela ayant donné lieu à des contentieux relativement importants, il serait utile de clarifier les choses en étendant la possibilité de substitution, prévue pour la première année, au-delà de ce délai, en la rendant annuelle. Cet amendement clarifie le droit applicable. Il est certes dommage que l'on n'ait pas encore de bilan de la loi Hamon, mais lorsqu'on regarde les refus de résiliation des contrats d'assurance, on s'aperçoit qu'ils étaient extrêmement peu nombreux en 2009 – de l'ordre de 20 % – mais qu'ils sont aujourd'hui autour de 40 %. On se dit que les banques ont profité de l'incertitude introduite par une amélioration législative pour refuser des substitutions. Or, il importe d'introduire de la concurrence dans ce secteur, compte tenu des taux de marge extrêmement bénéficiaires sur ses différents segments. L'argument d'un risque de démutualisation, évoqué par un rapport de l'Inspection générale des finances, ne me paraît pas justifié dans un secteur où tous les segments sont bénéficiaires, y compris aux âges élevés. Je souhaiterais que ce véritable problème soit débattu en séance d'autant que nous sommes nombreux au sein de cette commission à proposer le même amendement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Aux termes de la loi Hamon que Pierre-Alain Muet vient de citer, les contrats peuvent prévoir une substitution d'assurance emprunteur au-delà de douze mois, ce qui signifie qu'ils peuvent aussi ne pas la prévoir. Cela montre comment, lorsque nous écrivons la loi sans être suffisamment précis, nous laissons le champ libre à plusieurs interprétations. Dans leur ensemble, les banques n'ont pas manqué de lire qu'elles pouvaient s'en tenir à des contrats qui ne prévoyaient pas la substitution. Aujourd'hui, il y a donc un blocage et les contentieux se multiplient. De surcroît, en mars 2016, la Cour de cassation a rendu un arrêt défavorable à un emprunteur qui souhaitait résilier son contrat d'assurance.

Il n'y a qu'une seule façon de sortir de cette situation : c'est par la loi. L'amendement dont nous discutons porte sur un texte que, pour ma part, je n'ai pas voté, mais il a le mérite de clarifier une situation qui en a bien besoin.

M. Jean Lassalle. Je partage les motivations de ma collègue. Il est proposé d'inscrire dans la loi, sans équivoque possible, le droit annuel de substitution, sous condition que le nouveau contrat offre un niveau de garantie équivalent. Un certain nombre de grandes banques françaises m'ont affirmé que 50 % de leurs clients étaient à découvert au début de la deuxième quinzaine du mois. Cela fait beaucoup ! Il me semble donc nécessaire de codifier de façon définitive et claire le droit de substitution des contrats d'assurance des emprunts immobiliers, et de ne laisser place à aucune interprétation restrictive.

M. le rapporteur pour avis. En première lecture, probablement sans avoir pris le temps d'en débattre suffisamment au fond, notre commission avait repoussé un amendement identique. J'avais émis un avis défavorable en me fondant notamment sur les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances qu'évoquait Pierre-Alain Muet, soulignant les risques de segmentation. J'avais également mentionné le fait que le comité consultatif du secteur financier devait rendre un rapport sur le sujet – ce qui sera fait dans les semaines qui viennent –, et que la loi Hamon prévoyait qu'un bilan serait tiré de l'application des dispositions relatives à l'assurance emprunteur trente-six mois après sa publication, ce qui nous amenait au mois de mars 2017.

Depuis, j'ai eu le temps d'expertiser davantage le sujet, et vous êtes manifestement nombreux à en avoir fait autant. Je sais que certains arguments plaident pour le *statu quo* ; cependant j'entends aussi les idées que vous êtes un certain nombre à porter. Je ne sais pas si l'unanimité est gage de sagesse, mais je m'en remets à la sagesse de notre commission.

La commission adopte ces amendements.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 29 bis A modifié.

M. le président Gilles Carrez. Je constate que ces deux derniers votes ont été acquis à l'unanimité.

*

* *

TITRE V DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES AGRICOLES ET DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES

CHAPITRE II

Mesures relatives à l'amélioration du financement des entreprises

Article 34

(Art. L. 211-4, L. 214-154, L. 214-160 et L. 214-169 du code monétaire et financier)

Habilitation pour la modernisation du financement par dette des entreprises

Le présent article prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de moderniser le financement par dette des entreprises dans trois domaines :

– en premier lieu, l'ordonnance prévoit la **modernisation des conditions de recours aux émissions obligataires** et de la représentation des porteurs d'obligations ; cette modernisation porte également sur la clarification du régime de **l'agent des sûretés** ;

– en second lieu, elle prévoit d'assouplir les conditions dans lesquelles certains **fonds d'investissement pourront répondre aux besoins de financement par dette des entreprises**, par le biais d'avances en compte courant ou de prêts ;

– enfin, elle prévoit l'adaptation des dispositions relatives à l'acquisition ou à la cession, par certains investisseurs financiers, de **créances non échues**.

I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

Au stade de la commission, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Rapporteur pour avis, un amendement tendant à remplacer l'habilitation à légiférer par ordonnance concernant les avances en compte courant par des modifications directes du code monétaire et financier.

Les dispositions ainsi inscrites directement dans la loi prévoient la possibilité pour certains fonds d'investissement de réaliser des avances en compte courant.

Ainsi, l'actif d'un fonds professionnel de capital-investissement ou d'une société de libre partenariat pourra **comprendre des avances en compte courant** dès lors que les conditions suivantes seront vérifiées :

– l'objet principal du fonds est de **financer directement ou indirectement des actifs d'infrastructures** ;

– le fonds est **labellisé « ELTIF »** pour *European long term investment fund* ;

– les titres émis par la société bénéficiaire de l’avance en compte courant d’associé **ne sont pas cotés**.

La seule limite réside dans le fait que ces avances en compte courant ne seront retenues dans le calcul du quota d’investissement en titres non cotés qu’à proportion de 30 % du total de l’actif au maximum.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

Au stade de la séance publique, un amendement a été adopté par l’Assemblée nationale à l’initiative du Gouvernement.

Celui-ci vise à compléter l’article L. 211-4 du code monétaire et financier afin **d’étendre le régime des intermédiaires inscrits aux investisseurs étrangers acquérant des parts ou actions d’organismes de placement collectif.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté deux amendements à cet article, l’un au stade de la commission et l’autre en séance publique.

Le **premier** apporte une précision à la possibilité ouverte aux fonds professionnels spécialisés de consentir des prêts aux entreprises, résultant de l’article 27 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015.

Conformément à cet article, ces fonds peuvent accorder de tels prêts à condition de bénéficier du label européen « ELTIF » ou dans ces conditions prévues par décret.

Considérant que le renvoi au décret d’une telle faculté était insuffisamment précis, le Sénat a inscrit dans la loi certains principes : les prêts doivent avoir une maturité inférieure à la dure de vie résiduelle du fonds, d’une part, et les rachats de parts ou actions et le recours à l’effet de levier font l’objet de limitations, d’autre part.

Le **second**, adopté en séance publique avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, vise à supprimer un alinéa superfétatoire concernant l’adaptation des règles prévues par le présent article à l’outre-mer.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission propose d'adopter cet article dans la rédaction issue du Sénat.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 34 **sans modification**.*

*

* *

Article 34 bis A

(Art. L. 214-7-4, L. 214-8-7, L. 214-24-33, L. 124-24-41, L. 214-67-1, L. 214-77, L. 621-13-2 et L. 621-13-3 du code monétaire et financier, L. 131-4 du code des assurances, L. 223-2 du code de la mutualité et L. 932-15-1 du code la sécurité sociale)

Plafonnement des rachats d'actions de fonds d'investissement

Introduit par le Sénat, le présent article, issu d'un amendement de M. Richard Yung et de plusieurs de ses collègues ayant reçu un avis de sagesse de la commission saisie pour avis et un avis favorable du Gouvernement, vise à prévoir que la faculté de racheter les actions de plusieurs types de fonds d'investissement peut être plafonnée par ses statuts.

Selon le dispositif voté, ce plafonnement ne peut intervenir qu'à titre provisoire quand des **circonstances exceptionnelles** l'exigent et si **l'intérêt des actionnaires ou du public le commande**.

Ce mécanisme de plafonnement pourra s'appliquer aux SICAV, aux fonds communs de placement, aux sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable et aux fonds de placement immobilier.

Le dispositif prévoit par ailleurs que l'Autorité des marchés financiers pourra mettre fin au plafonnement des rachats.

Le présent dispositif prévoit par ailleurs des **mesures de conséquence** de l'usage d'un tel dispositif lorsque les titres dont le rachat est suspendu font partie d'un contrat d'assurance vie en unités de compte.

Dans un tel cas, il est prévu que l'entreprise d'assurance peut proposer au contractant de régler les achats ou de suspendre ou restreindre les facultés d'arbitrage sur cette partie du contrat.

Une telle décision peut être suspendue par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dans un délai de 30 jours.

La commission des finances propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 bis A sans modification.

*

* *

Article 35

Habilitation pour la séparation des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion de portefeuille

Le présent article prévoit une habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi nécessaires à :

– la modification de la définition des prestataires de services d'investissement, des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion de portefeuille (SGP), afin de préciser que les **SGP ne sont pas des entreprises d'investissement** ;

– l'adaptation du régime des SGP afin de préciser les services d'investissement qu'elles peuvent fournir compte tenu du droit européen ;

– l'adaptation des compétences respectives de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution compte tenu des modifications opérées précédemment.

L'**Assemblée nationale** a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Le **Sénat** a adopté, en séance publique, un alinéa superfétatoire concernant l'adaptation de l'ordonnance à l'outre-mer.

La **commission des finances** propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35 sans modification.

*

* *

**TITRE VII
DISPOSITIONS DE MODERNISATION DE LA VIE
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

Article 50 bis

(Art. L. 312-8-2, L. 313-50, L. 612-35, L. 613-37, L. 613-44, L. 613-45-1, L. 613-46, L. 613-46-1, L. 613-46-5, L. 613-50-4, L. 613-55-6, L. 613-55-9, L. 613-55-13, L. 613-56-1, L. 613-56-3 et L. 613-57-1 du code monétaire et financier)

**Transposition de la directive sur le redressement
et la résolution des banques (« BRRD »)**

Introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, cet article tend à ratifier, avec de nombreuses modifications, l'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.

Le Sénat a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

La commission des finances propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 50 bis sans modification.

*

* *

Article 51

(Art. L. 613-30-3 du code monétaire et financier)

Modification de la hiérarchie des créanciers de liquidation ordonnée des banques

Le présent article vise à modifier la **hiérarchie des créanciers** des établissements de crédit dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire.

Cette modification, qui résulte d'un ensemble de préconisations faites au niveau international à la suite de la crise financière de 2008, doit permettre de mieux protéger les **finances publiques** et les **déposants particuliers** en cas de défaillance bancaire.

En modifiant la hiérarchie des créanciers au stade de la liquidation, le présent article doit permettre en amont de **prévenir cette mise en liquidation** par la mise en œuvre de mécanismes de résolution par **renflouement interne**, qui permettent d'imputer **les pertes prioritairement aux actionnaires et à certains créanciers non prioritaires** par l'annulation de leurs titres ou la conversion de leurs créances en fonds propres.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Rapporteur pour avis, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, permettant d'inclure les bons de caisse dans le panel des titres qui pourront faire l'objet de cette modification.

Le **Sénat** a adopté un amendement rédactionnel du Rapporteur.

La **commission des finances** propose d'adopter cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 51 sans modification.*

*

* *

Article 52

(Art. L. 131-85, L. 711-2, L. 711-4, L. 711-5, L. 711-6, L. 711-6-1, L. 711-7, L. 711-8, L. 711-8-1 et L. 711-9 à L. 711-12 du code monétaire et financier)

**Intégration de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer
au sein de la Banque de France**

Le présent article vise à transformer l'établissement public national Institut d'émission des départements d'outre-mer en une société par actions simplifiée dont le capital sera intégralement détenu par la Banque de France.

Cet organisme est la banque centrale déléguée des huit départements et collectivités d'outre-mer dont la monnaie est l'euro. Il est déjà placé, à ce titre, sous la gouvernance de la Banque de France depuis 2000.

La Banque centrale européenne demandait cependant d'aller au bout du processus en le rapprochant plus étroitement de notre banque centrale nationale, conformément aux statuts de l'Eurosystème. La réforme proposée répond à cette exigence tout en préservant un fonctionnement adapté aux spécificités des outre-mer.

L'Assemblée nationale a adopté, en commission des finances, un amendement rédactionnel du Rapporteur.

Le Rapporteur pour avis de la commission des finances du Sénat a fait adopter une modification rédactionnelle complémentaire qu'il serait pertinent de retenir.

*

* *

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 sans modification.

*

* *

Article 52 bis

**Convention-cadre de rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations
et de l'Agence française de développement**

Le présent article a été introduit en séance publique par le Sénat, à l'initiative de sa commission des lois qui a repris les amendements identiques de deux Rapporteurs spéciaux, Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin. Il prévoit :

– la conclusion, avant le 1^{er} janvier 2017, d'une convention-cadre pluriannuelle entre la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et l'Agence française de développement (AFD). Elle doit définir « *les modalités de coordination et d'intégration des moyens, des réseaux et des expertises ainsi que les synergies, les actions communes et les mécanismes permettant l'échange de personnels en vue de la mise en œuvre de projets en matière de développement et de solidarité internationale ainsi que de développement des outre-mer* » ;

– et la remise au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2019, d'un rapport du Gouvernement faisant le bilan de la mise en œuvre de cette convention et formulant des propositions pour améliorer la coopération entre les deux organismes.

La décision de rapprocher les deux établissements a été annoncée par le Président de la République le 25 août 2015 pour, à la fois, renforcer les moyens d'action de l'agence et faire de la Caisse une des plus importantes institutions financières publiques européennes. Une mission de préfiguration a été confiée au secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et du développement international, sur la base de plusieurs scénarios – dont l'intégration de l'AFD à l'établissement public CDC, ou sa transformation en filiale du groupe. Dans son rapport remis en janvier dernier, la mission a finalement proposé un troisième scénario consistant à intégrer l'AFD au groupe CDC mais sans lien capitalistique, par une simple disposition législative.

Dans un rapport « *pour un rapprochement ambitieux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations* » publié en avril 2016, Mme Keller et M. Collin, également membre titulaire et membre suppléant du conseil d'administration de l'AFD, ont étudié les avantages et les inconvénients de chacun des scénarios envisageables. Parmi leurs recommandations, ils ont notamment insisté sur la nécessité de préserver la « *marque AFD* » qui a réussi à s'imposer dans le monde entier ; ils ont par ailleurs souligné l'intérêt de prendre le temps pour définir les modalités pratiques du rapprochement des deux institutions, déterminer les synergies possibles de chaque secteur et échanger sur leurs méthodes de travail.

En tout état de cause, il apparaît aujourd'hui que le projet n'est pas suffisamment abouti pour arrêter une solution, mettre en place une nouvelle gouvernance, *etc.* Pour autant, la conviction qu'il serait utile d'interroger les rôles respectifs de chaque institution, notamment dans les Outre-mer, et qu'il peut y avoir des intérêts à développer une collaboration plus étroite est assez largement partagée et justifie une première phase de réflexion active et d'expérimentation.

L'article introduit par le Sénat propose une approche pragmatique en lançant le processus de rapprochement sans déterminer dès aujourd'hui sa formule juridique et financière. Le débat définitif ne se tiendrait que dans trois ans.

L'amendement avait reçu le soutien du Gouvernement.

Le Rapporteur propose de conserver le dispositif adopté par le Sénat, moyennant une précision sur les ministres appelés à donner leur avis sur le projet.

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement de précision CF13 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 52 bis **modifié**.*

*

* *

Article 54 bis B

(Art. L. 518-4 du code monétaire et financier)

Élection de deux représentants du personnel au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative de M. Henri Emmanuelli et après sous-amendement du Rapporteur pour avis de la commission des finances, prévoit d'intégrer au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) deux représentants élus des personnels du groupe.

Au Sénat, à l'initiative de M. Michel Bouvard, la commission des finances a supprimé le dispositif au motif qu'il ne serait ni nécessaire, ni opportun : le législateur n'a jamais soumis la Caisse des dépôts aux dispositions imposant une représentation des personnels dans les instances de gouvernance des organismes publics ; ce serait, par ailleurs, donner aux personnels le pouvoir de rendre un avis sur la révocation du directeur général sous l'autorité duquel ils sont placés. Cette suppression a été confirmée en séance publique malgré le soutien apporté par le Gouvernement à un amendement de rétablissement.

Certes, la CDC relève d'un régime juridique qui lui est propre. Il n'y a pas d'obligation d'inclure les représentants du personnel à la commission de surveillance ; il n'y a pas d'obstacle non plus. Alors que la présence des représentants du personnel a été récemment renforcée dans les conseils d'administration des entreprises – avec l'abaissement du seuil obligatoire de 5 000 à 1 000 salariés –, l'absence d'une représentation des 25 000 salariés du groupe Caisse des dépôts au sein de ses instances de gouvernance apparaît comme une anomalie.

Enfin, la nomination et la destitution du directeur général sont décidées par le Président de la République. Si l'avis donné par la commission de surveillance n'est pas un acte mineur, il est cependant moins substantiel que celui des conseils d'administration qui assument entièrement ces pouvoirs sans que la représentation du personnel n'y ait jamais été considérée comme une difficulté. De même, il serait injustifié de craindre que ces futurs représentants syndicaux ne respectent pas la nécessaire confidentialité des décisions stratégiques concernant le groupe, ou de regretter qu'elle puisse gêner le bon exercice de leur mandat. Quant à préserver la liberté de parole des autres membres, la participation de représentants du personnel aux instances d'autres grands organismes publics n'est jamais apparue comme une limite.

Le Rapporteur propose de rétablir le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF30 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de rétablir l'article tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture afin de permettre la représentation des salariés de la Caisse des dépôts et consignations au sein de sa commission.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle exprime ce faisant un avis **favorable** au rétablissement de l'article 54 bis B **ainsi rédigé**.*

*

* *

Article 54 quinquies

(Art. L. 511-6 du code de la consommation)

Contrôle par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport qui n'a pas été utilisé

Le présent article, introduit en séance publique par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Bruno Le Roux, prévoit le contrôle par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF) du remboursement régulier par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport inutilisé.

En effet, les transporteurs aériens ou autres personnes physiques ou morales qui ont commercialisé des titres de transport aérien doivent rembourser les taxes et redevances individualisées liées à l'embarquement effectif du passager si le titre de transport n'est plus valide et n'a pas donné lieu à transport. En outre, ils ne peuvent prélever plus de 20 % de frais sur ces remboursements, qui sont même gratuits s'ils sont demandés en ligne.

Au Sénat, bien que comprenant la finalité de cette disposition, la commission des lois, à l'initiative de son Rapporteur, M. François Pillet, l'a supprimée au motif qu'elle ne présente « *aucun lien, même indirect* » avec le projet de loi.

Pourtant cet article corrigeait un manque dans le code de la consommation qui définit actuellement une obligation sans les moyens de la faire réellement respecter. En l'état des textes, les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ne sont pas habilités à connaître des manquements à ces dispositions. C'est aussi le cas des contrats de déménagement ou de réparation automobile. Mais si un consommateur est à même de se défendre dans ces situations très individualisées, il lui est vraisemblablement plus difficile de contester la régularité des remboursements de taxes aéroportuaires, dont les montants varient et ne lui sont pas aisément connus. L'article 54 *quinquies* visait donc à étendre les pouvoirs d'enquête et de constatation des agents de la CCRF.

Il n'est pas exagéré de considérer que le renforcement d'une législation relative à d'importants acteurs économiques contribue à l'un des enjeux du présent projet de loi, à savoir la modernisation de la vie économique.

Le Rapporteur propose à la commission de réintroduire le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission examine l'amendement CF31 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à rétablir le texte que nous avons adopté en première lecture s'agissant des pouvoirs donnés aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour contrôler les compagnies aériennes qui oublieraient de rembourser les taxes d'aéroport lorsque les billets ne sont pas utilisés.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle exprime ce faisant un avis **favorable** au rétablissement de l'article 54 quinquies **ainsi rédigé**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des articles dont elle a été saisie, tels qu'ils ont été **modifiés**.*

*

* *