



N° 4273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances* (n° 4186).

PAR M. DAMIEN PICHEREAU

Député

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

PAR MME AUDE BONO-VANDORME

Députée

Voir les numéros :

Sénat : 535, 586, 587, 567, 569 et T.A. 108 (2020-2021).

Assemblée nationale : 4186.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR	9
AVANT-PROPOS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES	11
SYNTHÈSE	13
COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	21
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives à l'aviation civile	21
<i>Article 1^{er}</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de contrôle du niveau d'alcoolémie et de la prise de substances psychoactives pour les personnels navigants	21
<i>Article 2</i> (articles L. 6521-4, L. 6765-1, L. 6765-2, L. 6775-1, L. 6775-2 et L. 6785-1 du code des transports) : Limite d'âge des pilotes dans le transport aérien public.....	27
<i>Article 3</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de licence d'exploitation et de certificat de transporteur aérien.....	32
<i>Article 4</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour actualiser les références à des textes européens abrogés et prendre en compte l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2018/1139.....	37
<i>Article 5</i> (articles L. 1252-1A [nouveau], L. 1251-1, L. 1252-2 et L. 1252-5 du code des transports) : Règles relatives au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne.....	39
<i>Article 6</i> (ordonnances n° 2019-761 du 24 juillet 2019 et n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relatives au régulateur des redevances aéroportuaires, articles L. 6327-2 et L. 6327-3 et articles L. 6327-3-1 à L. 6327-3-3 [nouveaux] du code des transports) : Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse du trafic.....	44
<i>Article 7</i> (article L. 6412-4 du code des transports) : Organisation des liaisons aériennes répondant à des obligations de service public.....	54
<i>Article 8</i> (articles L. 6421-4, L. 6422-2, L. 6422-3, L. 6422-4, L. 6422-5 et L. 6784-1 du code des transports) : Régime de responsabilité des transporteurs aériens en cas de dommage	57

<i>Article 9</i> (articles L. 6342-3, L. 6733-3, L. 6753-2, L. 6763-1, L. 6763-6, L. 6773-1, L. 6773-7, L. 6783-1 et L. 6783-7 du code des transports) : Vérification des antécédents et habilitation de personnel intervenant dans le domaine de la sûreté et de l'aviation civile	61
<i>Article 10</i> (articles L. 6372-11, L. 6733-6 et L. 6753-4 [nouveaux], article L. 6763-1, article L. 6763-10 [nouveau], article L. 6773-1, article L. 6773-11 [nouveau], article L. 6783-1 et article L. 6783-14 [nouveau] du code des transports) : Sanctions pénales en cas d'intrusion sur les pistes d'un aérodrome	67
<i>Article 11</i> (articles L. 6142-1, L. 6761-1, L. 6771-1, L. 6781-1 et L. 6791-1 du code des transports) : Constatation d'infraction par les agents des organismes habilités ou par les personnes habilitées à exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs.....	72
<i>Article 12</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer le dispositif de sanction à l'encontre des passagers indisciplinés (PAXI).....	75
Chapitre II – Dispositions relatives aux transports terrestres et maritimes	78
<i>Article 13</i> (articles L. 119-2 à L. 119-4, articles L. 119-4-1 et L. 119-4-2 [nouveaux] du code de la voirie routière) : Transposition de la directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontalier d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union	78
<i>Article 14</i> (article L. 330-2 du code de la route) : Transposition de la directive (UE) 2019/520 en matière de défaut d'acquiescement du péage	83
<i>Article 15</i> (article L. 1262-3, L. 1264-1 et L. 1264-2 du code des transports) : Coordination concernant les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de télépéage	84
<i>Article 15 bis (nouveau)</i> (article L. 122-31 du code de la voirie routière) : Collecte d'informations par l'Agence de régulation des transports auprès des sous-concessionnaires du réseau autoroutier	85
<i>Article 16</i> (articles L. 218-1, L. 218-2, L. 612-1, L. 622-1, L. 632-1 et L. 640-1 du code de l'environnement) : Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre des combustibles marins.....	86
<i>Article 17</i> (articles L. 5547-4, L. 5547-10 [nouveau], L. 5765-1, L. 5775-1, L. 5775-10 et L. 5785-1 du code des transports) : Obligations des organismes de formation professionnelle maritime	89
<i>Article 18</i> (articles L. 5241-2-2, L. 5241-2-10, L. 5762-1, L. 5772-1, L. 5782-1 et L. 5792-1 du code des transports) : Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins.....	92
<i>Article 18 bis (nouveau)</i> (article L. 4463-2 du code des transports) : Prix des contrats de transport fluvial de marchandises.....	94
<i>Article 19</i> (article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure) : Casinos en mer	95
<i>Article 20</i> (articles L. 5544-27, L. 5544-29, L. 5544-31-1 [nouveau] et L. 5785-1 du code des transports) : Travail de nuit des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires	96
<i>Article 21</i> (article L. 5553-4 du code des transports) : Prise en compte des périodes d'activité partielle pour la validation des droits à pension des marins.....	99

<i>Article 22</i> (articles L. 3313-5 [nouveau], L. 3315-4-1, L. 3421-3, L. 3421-4, L. 3421-5, L. 3421-6, L. 3421-7, L. 3421-9, L. 3452-7, L. 3452-7-1 [nouveau], L. 3452-8 et L. 3521-5 du code des transports) : Application du « Paquet mobilité I »	101
<i>Article 23</i> (articles L. 1331-1 et L. 1331-3 et chapitre II [nouveau] du titre III du livre III de la première partie du code des transports, article 7 de l’ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 portant transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018) : Transposition de l’article 1 ^{er} de la directive 2020/1057 « lex specialis » en matière de détachement des conducteurs routiers	105
<i>Article 24</i> : Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne.....	108
<i>Article 24 bis</i> (ordonnances n° 2020-1162 du 23 septembre 2020, n° 2020-933 du 29 juillet 2020, n° 2020-599 du 20 mai 2020, n° 2021-77 du 27 janvier 2021, n° 2021-266 du 20 mars 2021 et n° 2021-267 du 10 mars 2021) : Ratification de diverses ordonnances relatives aux transports	109
Chapitre II bis – Dispositions relatives à la prévention des risques	111
<i>Article 25</i> (articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-12, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24 et L. 541-46 du code de l’environnement) : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure	111
<i>Article 26</i> (articles L. 521-17, L. 521-18, L. 521-18-1 [nouveau] du code de l’environnement) : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes	113
<i>Article 27</i> (articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24, L. 521-12 et L. 541-46 du code de l’environnement) : Mise à jour avec le droit européen des règles applicables aux polluants organiques persistants	115
Chapitre III – Dispositions relatives aux minerais de conflit.....	117
<i>Article 28</i> (article 59 <i>quindecies</i> [nouveau] du code des douanes) : Réglementation sur les minerais de conflit.....	117
Chapitre IV – Dispositions relatives à la protection et à l’information environnementales.....	126
<i>Article 29</i> (article L. 212-1 du code de l’environnement) : Mise en cohérence du calendrier des mesures à prendre pour garantir le bon état des eaux en cohérence avec le droit européen	126
<i>Article 30</i> (article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales) : Marquage des éléments entrant dans la composition des installations d’assainissement non collectif.....	128
<i>Article 31</i> (articles L. 411-2 et L. 181-2 du code de l’environnement et article L. 425-15 du code de l’urbanisme) : Dispositif de contrôle des captures et mises à mort accidentelles d’espèces animales protégées.....	131
<i>Article 32</i> (article L. 124-2 du code de l’environnement) : Information environnementale	135

Chapitre V – Dispositions en matière économique et financière.....	138
<i>Article 33</i> (articles L. 228-2, L. 228-3-1, articles L. 228-3-7, L. 228-29-7-1, L. 228-29-7-2, L. 228-29-7-3, L. 228-29-7-4 et L. 22-10-43-1 [nouveaux] et article L. 950-1 du code de commerce, articles L. 211-5, L. 742-1, L. 752-1 et L. 762-1 du code monétaire et financier) : Adaptation du droit relatif à l'identification des actionnaires et à l'exercice de leurs droits.....	138
<i>Article 34</i> (chapitre III du titre II du livre III, sections 2 à 6 du chapitre IX du titre IV du livre V, articles L. 549-1, L. 549-2 [nouveau], L. 621-5-3, L. 621-9, L. 621-23, L. 743-8, L. 753-8, L. 763-8, L. 745-11-8, L. 755-11-8 et L. 765-11-8 du code monétaire et financier) : Transfert de compétences de l'Autorité des marchés financiers vers l'Autorité européenne des marchés financiers en matière de prestataires de services de communication de données	145
<i>Article 34 bis (nouveau)</i> (article L. 621-22 du code monétaire et financier) : Obligation de communication d'informations par les commissaires aux comptes à l'Autorité des marchés financiers.....	148
<i>Article 34 ter (nouveau)</i> (article L. 621-25 du code monétaire et financier) : Renseignements pouvant être demandés par l'Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes contrôlant des sociétés de gestion de portefeuille.....	152
<i>Article 35</i> (articles L. 321-1, L. 321-1-1, L. 321-11-2 [nouveau], L. 321-11-3 [nouveau], L. 352-1 et L. 390-1 du code des assurances) : Informations relatives aux entreprises d'assurance ou de réassurance exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement échangées entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les autorités de contrôle équivalentes des autres États membres de l'Union européenne	154
<i>Article 36</i> : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 (dite directive « CMRP Mifid »)	161
<i>Article 37</i> (articles L. 330-1, L. 330-2, L. 743-9, L. 753-9 et L. 763-9 du code monétaire et financier) : Dispositions relatives au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres	163
<i>Article 38</i> (articles L. 212-3, L. 421-12, L. 421-13, L. 424-3, L. 441-1, L. 441-2, L. 531-2, L. 561-2, L. 561-36, L. 621-2, L. 621-5-3, L. 621-7, L. 621-9, L. 742-2, L. 744-3, L. 752-2, L. 762-2, L. 744-11-1, L. 754-11-1, L. 764-11-1, L. 745-13, L. 755-13, L. 765-13, L. 746-5, L. 756-5, L. 766-5 du code monétaire et financier) : Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) 236/2012	166
<i>Article 39</i> (articles L. 362-1 [nouveau] et L. 362-2 [nouveau] du code monétaire et financier) : Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) 924/2009	171

<i>Article 40</i> (article L. 101 du code des postes et des communications électroniques et article L. 511-7 du code de la consommation) : Adaptation des sanctions en matière de prestation de services de courriers recommandés électroniques par des prestataires non agréés.....	174
<i>Article 41</i> (article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937	178
<i>Article 42</i> (articles L. 451-4 [nouveau], L. 744-12, L. 754-12 et L. 764-12 du code monétaire et financier) : Application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019	188
COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	193
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	193
II. EXAMEN DES ARTICLES	201
COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, SAISIE POUR AVIS	217
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .	229
LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	231
ANNEXE : EXTRAIT DU RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU 3 SEPTEMBRE 2018	233

AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR

L'importance du droit européen et l'imbrication étroite entre nos deux ordres juridiques nous apparaît chaque jour dans notre travail de législateur. Lorsqu'il ne s'applique pas directement, le droit européen exige d'être transposé ou invite à une adaptation de notre droit national. Adapter notre droit aux actes législatifs et d'exécution de l'Union européenne est donc une exigence et un travail quotidien. C'est pourquoi notre assemblée a été saisie d'un projet de loi, dont ce rapport fait l'examen, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de transports, d'environnement, de finances et d'économie, après son adoption par le Sénat en première lecture. Ce projet de loi intéresse en tout premier lieu la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire dès lors qu'une grande partie de ses articles a trait aux transports, à la prévention des risques et à l'environnement.

Ce texte d'adaptation est probablement le dernier avant que la France ne prenne pour six mois la présidence du Conseil de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2022. C'est la première fois que la France exercera la présidence depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Ce rôle primordial dans le fonctionnement de l'Union nous offrira de nombreuses possibilités de faire avancer des sujets dans tous les domaines, notamment dans le domaine des transports, du droit du travail et de l'écologie.

Ce projet de loi vise donc à transposer ou achever la transposition de douze directives, à mettre le droit interne en conformité avec quinze règlements européens et à procéder aux modifications nécessaires pour que la France ne soit pas sous le coup de procédures contentieuses engagées par la Commission européenne pour non-conformité au droit européen.

Son chapitre I^{er} concerne l'aviation civile. Secteur international par excellence, l'aviation civile est un sujet technique largement organisé et réglementé par le droit européen qui évolue en permanence pour harmoniser les règles, garantir une sécurité maximale dans tous les États membres et renforcer les droits des passagers.

Ici, ce sont la sûreté et la sécurité qui sont à l'origine de plusieurs articles adaptant le code des transports aux nouvelles dispositions de règlements européens et mettant à jour des références obsolètes. Des préoccupations nouvelles émergent également, comme la prévention et la condamnation des comportements de passagers indisciplinés ou bien des intrusions sur les pistes des aéroports qui compromettent la sécurité des vols. L'examen de ce chapitre par le Sénat a notamment permis de renforcer certaines garanties offertes au personnel de l'aviation civile.

Au sein du chapitre I^{er}, l'article 6 du projet de loi aborde un sujet important, à savoir la régulation des redevances aéroportuaires et à travers ce sujet, les rapports entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroports. L'examen de cet

article par le Sénat a permis d'élargir les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports (ART) dans le secteur aérien afin de lui permettre d'avoir tous les moyens d'évaluer la pertinence du montant des redevances en toute indépendance. Affirmer les compétences du régulateur indépendant dans le secteur aérien pour les rapprocher de celles qu'il a concernant les autres modes de transports nous a également paru souhaitable.

Le chapitre II porte sur des sujets importants relatifs, notamment, à la mise en place d'un système européen de télépéage, à la validation des périodes d'activité partielle pour le calcul des droits à pension des marins, ou encore à la pérennisation des installations nécessaires au retour du contrôle aux frontières dans le cadre du *Brexit*. Le chapitre II *bis* vient, pour sa part, rendre effectif les régimes de sanction relatifs au mercure, aux fluides frigorigènes et aux polluants organiques persistants, ce qui est indispensable pour que ces derniers puissent être effectivement mis en œuvre, et donc dissuasifs.

Toujours dans le domaine de la prévention des risques, les dispositions de l'article 28 ont été rédigées pour adapter notre droit au règlement 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 sur les minerais de conflit.

Ces dispositions mettent en œuvre des procédures de contrôle du respect du devoir de vigilance par les entreprises importatrices de ces minerais dont l'importation a longtemps pu financer des conflits armés et ignorer, par là même, de graves violations des droits de l'homme. Les travaux conduits par le Sénat ont permis d'apporter des précisions bienvenues concernant les modalités des contrôles dans les entreprises et la possibilité de moduler les montants des astreintes afin de prendre en compte la situation économique des entreprises.

La protection de l'environnement est également un sujet de préoccupation majeur pour lequel le droit européen joue un grand rôle. Dans ce cadre, les articles 31 et 32 proposent des modifications permettant de nous conformer entièrement au contenu et aux objectifs des directives afin d'éviter de nouvelles procédures de mise en demeure engagées par la Commission européenne. Le premier de ces deux articles est relatif aux dispositifs permettant de mesurer et de contrôler les captures accidentelles d'espèces protégées que la France ne met en œuvre pour l'instant que pour certaines espèces. Le deuxième article est quant à lui relatif à la définition de l'information environnementale.

Enfin, s'agissant du chapitre V, portant sur des questions de nature économique et financière, l'avis de la commission des finances a été sollicité. L'avant-propos de la rapporteure pour avis, Mme Aude Bono-Vandorme, apporte tous les éclairages nécessaires sur cette partie du projet de loi.

AVANT-PROPOS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le chapitre V comportait initialement dix articles portant diverses dispositions en matière économique et financière, qui procèdent à la mise en conformité de notre droit national avec le droit européen ou qui habilitent le Gouvernement à le faire par voie d'ordonnances.

L'article 33 transpose dans le code de commerce les dispositions visant à faciliter l'exercice de leurs droits par les actionnaires : cela doit favoriser leur engagement sur le long terme et limiter le phénomène de prise excessive de risque de court terme.

Les compétences des autorités européennes de supervision sont renforcées s'agissant notamment de la surveillance par l'Autorité européenne des marchés financiers des prestataires de services de communication de données (article 34) ou de l'information de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles lorsqu'une société d'assurance ou de réassurance apporte une modification majeure à l'un de ses modèles internes (article 35).

Les deux nouveaux articles 34 bis et 34 ter visent à améliorer la supervision opérée par l'Autorité des marchés financiers, d'une part en renforçant les obligations d'information des commissaires aux comptes sur les sociétés qu'ils contrôlent, d'autre part en élargissant le spectre des informations que l'AMF peut demander aux commissaires aux comptes sur les sociétés de gestion de portefeuille qu'ils contrôlent. Par ailleurs, deux autres articles précisent la portée du contrôle et de la surveillance exercés par l'AMF : l'article 42 soumet les sociétés cotées sur les marchés de croissance des PME à une liste d'initiés standard tandis que l'article 38 différencie le contrôle opéré sur les dépositaires centraux de titres selon leur pays d'implantation.

Ce chapitre comprend deux autorisations pour le Gouvernement à procéder par la voie d'ordonnances. L'habilitation de l'article 36 concerne la directive visant à mobiliser le marché pour accompagner la reprise suite à la crise sanitaire : plusieurs mesures de simplification seront notamment prises par le Gouvernement. L'habilitation de l'article 41 permet d'adapter et moderniser le régime national encadrant le financement participatif suite au règlement européen du 7 octobre 2020. Le Sénat a précisé le champ d'habilitation et a facilité le recours aux plateformes pour les collectivités territoriales. Sur l'initiative de la rapporteure pour avis, la commission a restreint la possibilité des collectivités de recourir à des émissions obligataires dans le cadre d'un projet de financement participatif tout en maintenant une partie du dispositif proposé par le Sénat pour les collectivités territoriales.

Enfin, le droit des consommateurs est renforcé : la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes est chargée de sanctionner les manquements aux règles européennes relatives aux prélèvements et virements transfrontaliers (article 39) ainsi que les prestataires de services qui présenteraient abusivement leur service d'envoi électronique comme une lettre recommandée électronique sans avoir reçu l'agrément de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information prévu à cet effet (article 40).

SYNTHÈSE

Le chapitre I^{er} du projet de loi porte sur l'aviation civile, à travers douze articles qui abordent différents thèmes.

L'article 1^{er} habilite le Gouvernement à prendre par voie ordonnance des mesures afin que soit octroyé à la gendarmerie et à la police nationale le droit de réaliser de manière aléatoire des tests d'alcoolémie sur les pilotes et les autres membres d'équipage et des tests de détection de plantes ou substances classées comme stupéfiant. Le Sénat a renforcé le droit des personnes pouvant être contrôlées en demandant au Gouvernement de veiller à ce que soit respecté le secret médical et d'organiser les modalités des contre-vérifications. La commission a apporté deux modifications rédactionnelles sans modifier le fond de l'article.

L'article 2 inscrit dans le droit français les limites d'âge d'exercice de la profession de pilote et de copilote selon le type d'appareils (avions et hélicoptères, ballons, planeurs...) nouvellement déterminées par les règlements européens. Le Sénat n'a apporté à l'article que des modifications rédactionnelles, de même que la commission.

L'article 3 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires pour se mettre en conformité avec plusieurs règlements récents relatifs aux autorisations délivrées aux exploitants d'aéronefs en matière de sécurité et d'exploitation des services aériens. Cet article n'a été modifié ni au Sénat, ni en commission.

L'article 4 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires pour abroger dans le droit national la réglementation relative à l'usage et à la sécurité des drones, ce sujet relevant désormais de règlements européens. Le Sénat n'a pas modifié l'article et la commission n'a procédé qu'à des modifications rédactionnelles.

L'article 5 concerne le transport de marchandises dangereuses par voie aérienne pour lesquelles il n'existait aucune disposition spécifique dans le code des transports. Le Sénat n'a pas modifié l'article. La commission y a apporté une modification rédactionnelle.

L'article 6 est relatif aux compétences de l'Autorité de régulation des transports dans le secteur aérien. Il permet d'élever au niveau législatif des compétences de l'autorité en matière de fixation et d'homologation des redevances aéroportuaires qui relevaient jusqu'alors de la partie réglementaire du code de l'aviation civile. Il permet également d'attribuer à l'autorité le pouvoir de déterminer les principes des règles d'allocation comptable des actifs, des produits et des charges que les aérodromes suivent pour déterminer le périmètre et la

rentabilité des activités qui constituent l'assiette des redevances acquittées par les compagnies aériennes.

Suite à l'examen du texte au Sénat, plusieurs dispositions ont été ajoutées, notamment trois dispositions qui confèrent à l'autorité un droit de collecte régulière d'informations auprès des aérodromes, la possibilité de réaliser un suivi de la situation économique et financière, et le droit d'émettre un avis sur tout acte à caractère réglementaire intéressant les aérodromes. La commission a souhaité conservé les nouveaux pouvoirs de collecte régulière d'informations et de suivi économique et financier mais a modifié le champ des informations pouvant être demandées aux aérodromes de la part de l'autorité, champ qui doit être le plus large possible.

L'article 7 élargit les possibilités pour les collectivités territoriales d'organiser l'exploitation de services aériens répondant à des obligations de service public sur des liaisons non plus seulement intérieures mais entre la France et d'autres pays de l'Union européenne. Cet article n'a été modifié ni au Sénat, ni en commission.

L'article 8 unifie le régime de responsabilité civile des transporteurs aériens en cas d'accidents corporels touchant les passagers ou de dégradation des bagages selon les règles de la Convention dite de Montréal. Le Sénat et la commission n'ont apporté que des modifications rédactionnelles à l'article 8.

L'article 9 élargit en droit interne le champ des personnes devant faire l'objet d'une enquête administrative pour être habilitées à exercer certaines fonctions dans les aérodromes, notamment de contrôle/filtrage des bagages, d'acheminement du fret et des colis déjà soumis à des contrôles, et également des fonctions d'administrateurs ayant un accès illimité à des systèmes de données critiques pour la sûreté de l'aviation civile. Cet article n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles.

L'article 10 crée un nouveau délit d'intrusion sur la zone dite « côté piste » des aérodromes, puni d'une amende de 7 500 euros et de six mois d'emprisonnement. Le Sénat et la commission n'ont apporté que des modifications rédactionnelles à l'article 10.

L'article 11 vise à conférer le pouvoir d'effectuer des constats et procès-verbaux en cas d'infraction aux règles de sécurité de la part des exploitants d'aéronefs et gestionnaires d'aérodrome à des personnes qui jusqu'ici ne pouvaient que transmettre des informations. Cet article a été adopté au Sénat et en commission sans modification.

L'article 12 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires afin de renforcer les sanctions pénales et administratives contre les comportements de passagers indisciplinés à bord des aéronefs. Cet article a été adopté au Sénat et en commission sans modification.

Le **chapitre II** rassemble quinze articles relatifs aux transports terrestres et maritimes.

L'article 13 porte sur le service européen de télépéage et transpose la directive 2019/520 du 19 mars 2020 sur les systèmes de télépéage routier. Cet article a été modifié par le Sénat pour préciser le contenu de la mission de conciliation de l'Autorité de régulation des transports (ART) et supprimer le fait de confier à cette autorité l'enregistrement des prestataires du service européen de télépéage. La commission a modifié cet article pour améliorer sa rédaction et réintroduire cette dernière mission dans le champ d'action de l'ART.

L'article 14 procède à la même transposition que celle prévue à l'article 13, en permettant la transmission aux points de contact nationaux d'autres États membres que la France des informations permettant d'identifier les résidents français qui n'auraient pas acquitté des péages dus dans ces États membres. Cet article a été adopté au Sénat et en commission sans modification.

L'article 15 procède à une coordination pour insérer un renvoi du code des transports vers le code de la voirie routière, lequel détaille les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de télépéage. Cet article a été adopté par le Sénat sans modification. La commission a modifié cet article pour renforcer le pouvoir de collecte de données de l'Autorité de régulation des transports, afin de la mettre en capacité de remplir certaines de ses missions.

L'article 15 bis, introduit par la commission, étend le pouvoir de collecte de données de l'Autorité de régulation des transports aux sous-concessionnaires.

L'article 16 actualise le régime de sanction en cas de violation par les navires de la réglementation relative à la teneur maximale en soufre des combustibles marins qu'ils utilisent, en clarifiant le régime dérogatoire existant lorsque ces derniers mettent en œuvre des méthodes de réduction de leurs émissions. Cet article a été modifié par le Sénat afin de préciser la définition des méthodes de réduction des émissions de soufre et d'adapter sa rédaction au contenu de la directive 2016/802 et à l'entrée en vigueur du *Carriage Ban* de l'Organisation maritime internationale. La commission a apporté des modifications rédactionnelles à cet article.

L'article 17 prévoit de faire peser sur les organismes de formation professionnelle maritime qui n'y étaient pas encore soumis des obligations quant au niveau minimal que doivent posséder les acteurs de la formation pour délivrer une qualification. Cet article, modifié par le Sénat pour corriger une erreur matérielle, n'a pas été modifié par la commission.

L'article 18 vient donner à l'autorité nationale chargée de surveiller les équipements marins des pouvoirs supplémentaires pour anticiper l'entrée en vigueur prochaine d'une partie du règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits prévue en juillet 2021. Cet article a été adopté sans modification par le Sénat et la commission.

L'article 18 bis, introduit par la commission, met en conformité avec le droit européen les règles relatives à la définition du prix des contrats dans le domaine du transport fluvial de marchandises.

L'article 19 organise la possibilité, dans le cadre du *Brexit*, de sécuriser juridiquement l'utilisation au sein des les ferries sous pavillon français naviguant entre la France et le Royaume-Uni d'exploiter exclusivement des appareils de jeu de type « machine à sous ». Cet article a été adopté sans modification par le Sénat et la commission.

L'article 20 harmonise le droit national vis-à-vis des exigences du droit européen concernant le travail de nuit des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires. Cet article a été modifié par le Sénat pour introduire dans le droit national une disposition garantissant un temps de pause minimal « de trente minutes, si possible consécutives » aux jeunes travailleurs à bord des navires de pêche, conformément à la directive 94/33/CE. La commission n'a pas modifié cet article.

L'article 21 vise à intégrer dans le mode de calcul des pensions des marins, les périodes d'activité partielle. Cet article n'a pas été modifié par le Sénat et la commission.

L'article 22 vient transposer certains éléments du « paquet Mobilité I » concernant les conditions de travail des conducteurs routiers et la pratique du cabotage. Cet article a été modifié par le Sénat pour procéder à des corrections rédactionnelles et préciser que l'obligation pour les entreprises de transport de conserver les documents permettant d'attester du respect du droit au retour des conducteurs étrangers s'applique pendant une durée fixée par voie réglementaire. La commission a modifié cet article pour des raisons rédactionnelles.

L'article 23 transpose en droit national l'article 1^{er} de la directive 2020/1057 « *lex specialis* » en matière de détachement des conducteurs routiers. Cet article, modifié par le Sénat pour des raisons rédactionnelles et pour préciser la notion de partenaires sociaux, n'a pas été modifié par la commission.

L'article 24 pérennise les installations mises en place par la douane pour assurer de nouveau des contrôles aux frontières dans le cadre du *Brexit*. Cet article a été modifié par le Sénat pour des raisons rédactionnelles. La commission n'a pas modifié cet article.

L'article 24 bis, inséré par amendement au Sénat, ratifie six ordonnances. Cet article n'a pas été modifié par la commission.

Le **chapitre II bis** rassemble trois articles relatifs à la prévention des risques.

L'article 25 actualise le régime de sanctions applicable aux violations du règlement européen relatif au mercure, afin de le rendre pleinement effectif. Cet

article, modifié par le Sénat pour des raisons rédactionnelles, n'a pas été modifié par la commission.

L'article 26 actualise le régime de sanctions applicable aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes afin de le rendre pleinement effectif. Cet article n'a pas été modifié par le Sénat et la commission.

L'article 27 met en conformité avec le droit européen les règles nationales applicables aux polluants organiques persistants. Cet article n'a pas été modifié par le Sénat et la commission.

Le chapitre III comporte un seul article : **l'article 28** relatif au devoir de vigilance des entreprises importatrices de minerais dits « de conflit ». Le Sénat a adopté des amendements de précision sur certains points relatifs au contrôle du respect du devoir de vigilance et à l'astreinte en cas de mise en demeure. La commission a procédé à deux modifications rédactionnelles.

Le chapitre IV relatif à la protection et à l'information environnementale comporte quatre articles.

L'article 29 corrige une mention redondante dans le code de l'environnement quant aux délais pour prendre par voie réglementaire pour mettre à jour les référentiels permettant d'évaluer la qualité biologique et chimique de l'eau. Il n'a pas subi de modification de fond, ni au Sénat ni en commission.

L'article 30 est relatif au service d'assainissement non collectif et à l'agrément des maires sur les dispositifs d'assainissement non collectif dont les modalités doivent être compatibles avec le droit européen. Cet article n'a pas subi non plus de modification de fond, ni au Sénat ni en commission.

Afin de mettre fin à une mise en demeure de la Commission européenne à l'encontre de notre pays, **l'article 31** prévoit la mise en place d'un dispositif de suivi et de prévention de la capture et de la mise à mort accidentelles pour toutes les espèces animales protégées. Cet article n'a fait l'objet que de modifications rédactionnelles en commission.

Enfin, **l'article 32** met en conformité le droit national avec la définition de l'information environnementale telle qu'entendue par le droit européen. Cet article permet également d'éviter à la France le déclenchement d'une procédure contentieuse. L'article n'a subi aucune modification.

Le chapitre V, sur lequel l'avis de la commission des finances a été sollicité, comprend douze articles portant des dispositions en matière économique et financière, dont deux ajoutés en commission.

L'article 33 transpose la directive dite « SRD II » pour garantir l'effectivité du droit des actionnaires et modifie les ajustements apportés par la loi « PACTE » relatifs à la procédure d'identification des actionnaires. La commission a procédé à

cinq modifications rédactionnelles, qui s'ajoutent à la précision rédactionnelle apportée par le Sénat.

L'article 34 transfère les compétences d'agrément et de surveillance des prestataires de services de communication de données, aujourd'hui exercées par l'Autorité des marchés financiers, à l'Autorité européenne des marchés financiers. L'article a fait l'objet d'un amendement rédactionnel au Sénat et n'a pas été modifié en commission.

L'article 34 bis, introduit en commission, élargit les informations que doivent communiquer les commissaires aux comptes à l'Autorité des marchés financiers sur les sociétés qu'ils contrôlent, pour mettre notre droit en conformité avec le droit européen.

L'article 34 ter, également introduit en commission, élargit le champ des renseignements pouvant être demandés par l'Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes sur les sociétés de gestion qu'ils contrôlent.

L'article 35 donne de nouvelles prérogatives à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour améliorer la supervision des sociétés exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement sur le territoire européen. L'article prévoit également pour l'ACPR une nouvelle mission d'information de ses homologues nationaux et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. Le Sénat et la commission ont chacun procédé à une modification rédactionnelle.

L'article 36 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à la transposition de la directive adoptée le 16 février 2021 afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19. Cet article n'a pas été modifié, ni par la commission, ni par le Sénat.

L'article 37 précise l'article relatif au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres pour sécuriser les relations juridiques entre opérations entre les entités françaises et les entités étrangères. Il n'a pas été modifié par le Sénat et la commission a procédé à une modification rédactionnelle.

L'article 38 met en conformité le code monétaire et financier avec le règlement dit « CSDR » en distinguant les dispositions qui s'appliquent aux dépositaires centraux de titres dont le siège social est établi en France, de celles qui s'appliquent aux dépositaires centraux implantés à l'étranger et opérant en France sous le régime de la libre prestation de services ou *via* une succursale. L'article a été adopté sans modification de fond par le Sénat et la commission.

L'article 39 habilite les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à sanctionner certains manquements au règlement dit « SEPA », notamment le refus des organismes créanciers d'accepter les virements et prélèvements transfrontaliers. L'article détermine le montant

maximal des amendes pouvant être prononcées. Le Sénat et la commission n'ont procédé à aucune modification de fond de l'article.

L'article 40 habilite les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à sanctionner les prestataires d'envoi électronique qui présenteraient leur service comme étant une lettre recommandée électronique sans avoir été agréés à cet effet par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Le montant de l'amende pouvant être prononcée est rehaussé. Aucune modification de fond n'a été adoptée par le Sénat et la commission.

L'article 41 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la transposition du règlement européen du 7 octobre 2020 relatif au financement participatif et à la modernisation des dispositions nationales encadrant le financement participatif mais n'étant pas couvertes par le règlement européen. Le Sénat a adopté deux amendements permettant d'une part, de faciliter le recours des collectivités territoriales au financement participatif et d'autre part, de restreindre le domaine d'habilitation. Par l'amendement qu'elle a adopté, la commission exclut la possibilité pour les collectivités territoriales d'émettre des obligations en vue de financer un projet de financement participatif.

L'article 42 vise à déroger, comme le règlement européen du 27 novembre 2019 l'autorise, aux dispositions instaurant une liste d'initiés restreinte pour les sociétés cotées sur les marchés de croissance des PME. Aucune modification substantielle n'a été introduite par le Sénat et la commission.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'aviation civile

Article 1^{er}

Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de contrôle du niveau d'alcoolémie et de la prise de substances psychoactives pour les personnels navigants

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à prendre, dans un délai de huit mois, une ordonnance pour mettre en œuvre les obligations de conduire de tests d'alcoolémie sur les équipages, et la possibilité d'effectuer des tests pour d'autres substances psychoactives, introduites par le règlement (UE) n° 2018/1042.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT EUROPÉEN

Le 23 juillet 2018, la Commission européenne a adopté le règlement (UE) n° 2018/1042 modifiant le règlement (UE) n° 965/2012 en ce qui concerne les exigences techniques et les procédures administratives applicables à l'introduction de programmes de soutien, l'évaluation psychologique des membres de l'équipage de conduite, ainsi que le dépistage systématique et aléatoire de substances psychotropes en vue de garantir l'aptitude médicale des membres de l'équipage de conduite et de l'équipage de cabine ⁽¹⁾.

Les dispositions de ce règlement sont une réponse à un accident particulièrement grave qui a causé la mort des passagers du vol de la *Germanwings* en mars 2015 en raison d'un mouvement suicidaire du pilote qui a délibérément précipité l'avion sur un flanc de montagne dans les Alpes du sud.

Le règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil contient un article 4 qui est modifié par le

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1042>

règlement (UE) n° 2018/1042 de la Commission du 23 juillet 2018 précité et qui prévoit différents types de contrôle de sécurité avant les vols.

Le règlement (UE) n° 2018/1042 précité a également modifié plusieurs annexes du règlement n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 (annexes I, II, IV, VI, VII et VIII) ⁽¹⁾ pour introduire de nouvelles dispositions sur les exigences de sécurité en prévoyant des tests d'alcoolémie et des tests pour détecter des substances psychotropes et des programmes de prévention et de soutien.

Avec l'adoption du règlement (UE) n° 2018/1042, de nouvelles obligations sont donc imposées aux compagnies aériennes et aux États membres.

En ce qui concerne les États :

Nouvel article 4 du règlement (UE) n° 965/2012
Inspections au sol

1. Les inspections au sol d'aéronefs d'exploitants dont la sécurité est soumise à la surveillance d'un autre État membre ou d'un pays tiers sont effectuées conformément à la sous-partie RAMP de l'annexe II.
2. Les États membres veillent à ce que les membres de l'équipage de conduite et de l'équipage de cabine soient soumis à des tests d'alcoolémie en ce qui concerne les exploitants relevant de leur propre surveillance ainsi que les exploitants dont la surveillance est assurée par un autre État membre ou un pays tiers. Ces tests sont effectués par des inspecteurs au sol dans le cadre du programme d'inspection au sol visé dans la sous-partie RAMP de l'annexe II.
3. Par dérogation au paragraphe 2, les États membres peuvent faire en sorte que les tests d'alcoolémie sur les membres de l'équipage de conduite et de l'équipage de cabine soient effectués par d'autres agents autorisés et en dehors du cadre du programme d'inspection au sol visé dans la sous-partie RAMP de l'annexe II, sous réserve que ce test d'alcoolémie réponde aux mêmes objectifs et satisfasse aux mêmes principes que ceux qui sous-tendent les tests effectués au titre de la sous-partie RAMP de l'annexe II. Les résultats de ces tests d'alcoolémie sont consignés dans la base de données centralisée conformément au point ARO.RAMP.145 b).
4. Les États membres peuvent effectuer des tests supplémentaires de dépistage de substances psychotropes autres que l'alcool. Dans ce cas, l'État membre informe l'Agence européenne de la sécurité aérienne (« l'Agence ») et la Commission.

En ce qui concerne les compagnies aériennes, elles doivent désormais notamment :

– mettre en place pour les personnels navigants des programmes de soutien pour leur permettre de faire face et surmonter des difficultés susceptibles d'affecter leur capacité à assumer leurs fonctions (CAT.GEN.MPA.215 – Annexe IV) ;

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1042&from=ES>

– procéder à une évaluation psychologique des membres de l'équipage de conduite avant qu'ils effectuent des vols en ligne (CAT.GEN.MPA.175 – Annexe IV) ;

– mettre en place des programmes de prévention de l'usage de substances psychotropes ainsi qu'un dépistage systématique et aléatoire de substances psychotropes (CAT.GEN.MPA.170 – Annexe IV).

B. LE DROIT NATIONAL

Plusieurs dispositions en droit interne prévoient que tout vol piloté par une personne en état d'ivresse ou dont on peut soupçonner l'état d'ébriété doit être empêché.

L'arrêté du 24 juillet 1991 relatif aux conditions d'utilisation des aéronefs civils en aviation générale prévoit que tout membre d'équipage doit s'abstenir d'exercer ses fonctions dès qu'il se trouve sous l'influence de boissons alcoolisées, de narcotiques ou de stupéfiants.

L'arrêté du 12 mai 1997 relatif aux conditions techniques d'exploitation d'avions par une entreprise de transport aérien public prévoit qu'un membre de l'équipage ne doit pas exercer de fonctions sur un avion lorsqu'il est sous l'effet de médicaments, de drogues ou d'alcool risquant d'affecter ses facultés au point de nuire à la sécurité.

L'arrêté du 23 avril 2004 portant diverses dispositions en matière de transport aérien public au moyen d'hélicoptères prévoit notamment que le commandant de bord doit veiller à ce qu'un vol ne soit pas entrepris s'il a connaissance que l'un des membres de l'équipage n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions en raison des effets de l'alcool ou d'agents pharmacodynamiques.

Par contre, il n'est prévu aucun contrôle systématique en cas d'infraction, ni même en cas de suspicion. Seul l'article L. 3354-1 du code de la santé publique a pu constituer un fondement pour que soient conduits des tests d'alcoolémie en cas de crime ou délit.

Selon cet article, « les officiers ou agents de la police judiciaire doivent, lors de la constatation d'un crime, d'un délit ou d'un accident de la circulation, faire procéder, sur la personne de l'auteur présumé, aux vérifications prévues au I de l'article L. 234-1 du code de la route et à l'article L. 4274-14 du code des transports destinées à établir la preuve de la présence d'alcool dans son organisme lorsqu'il semble que le crime, le délit ou l'accident a été commis ou causé sous l'empire d'un état alcoolique. Ces vérifications sont obligatoires dans tous les cas de crimes, délits ou accidents suivis de mort. Dans tous les cas où elles peuvent être utiles, elles sont également effectuées sur la victime. »

Cette réglementation est donc très peu contraignante au regard des dispositions existantes en matière de contrôle des conducteurs de la route et des gens de mer.

Pour les conducteurs automobilistes, des tests peuvent être réalisés soit de manière aléatoire par des officiers de police judiciaire ou toute personne habilitée par eux, soit en cas d'infraction ⁽¹⁾.

Pour les gens de mer à bord des navires, des tests d'alcoolémie sont effectués dès lors qu'il y a une suspicion de consommation d'alcool au-delà des limites fixées par la loi ⁽²⁾. Pour les personnels mentionnés à l'article L. 5531-20 du même code, des contrôles aléatoires peuvent être effectués en application de l'article L. 5531-7 « *même en l'absence d'infraction préalable ou d'accident* » pour vérifier qu'ils ne dépassent pas la limite autorisée de 0,5 gramme d'alcool par litre de sang.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

La mise en conformité de la législation nationale avec le règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 précité est nécessaire puisque comme nous l'avons exposé, il n'existe pas de dispositions en droit interne qui permette d'effectuer des contrôles du niveau d'alcoolémie, notamment sur les pilotes aériens sauf en cas de délit ou de crime, ou des contrôles de la consommation d'autres substances psychoactives.

Cette mise en conformité nécessite la modification ou l'ajout de dispositions de nature législative car d'une part, celles-ci devront prévoir un régime de sanctions si les personnes contrôlées dépassent les normes limites fixées et sont en infraction et d'autre part, soumettre des personnes à des tests de cette nature touche aux libertés publiques et aux garanties fondamentales qui les entourent.

L'article 1^{er} du projet de loi autorise donc le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour introduire l'obligation de réaliser des tests d'alcoolémie de manière aléatoire pour les personnels soumis au règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 et la possibilité d'effectuer des tests pour d'autres substances dites psychotropes. Le 2^o de l'article premier précise que la détection de substances psychotropes consistera en la recherche uniquement de substances ou plantes considérées comme des stupéfiants. Ces dispositions seront donc similaires à celles prévues par le code de la route.

(1) Aux termes des articles L. 234-1 et suivants du code de la route : les tests sont effectués par les forces de l'ordre en cas d'infractions graves au code de la route et d'accidents entraînant des dommages corporels, en cas d'accidents sans dommage corporel ou de constatation de n'importe quelle infraction au code de la route, ou sur décision du procureur de la République sur un axe routier (cas des tests aléatoires).

(2) Aux termes des articles L. 5531-21 et L. 5531-23 du code des transports, : la réalisation de test d'alcoolémie est possible sur l'auteur présumé d'une infraction maritime impliqué dans un événement de mer ayant occasionné un dommage corporel. Des tests peuvent être effectués de manière aléatoire pour les catégories de personnes mentionnées à l'article L. 5531-20.

L'habilitation vaut pour les personnels visés par le règlement mais aussi pour certains autres personnels membres de l'équipage de conduite et de l'équipage de cabine. Le règlement (UE) n° 2018/1042 de la Commission du 5 octobre 2012 précité s'applique aux membres d'équipage des aéronefs qui relèvent de la compétence de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Le Gouvernement a confirmé qu'il prendrait des dispositions pour que l'obligation de réaliser des tests aléatoires d'alcoolémie et la possibilité de réaliser des tests pour détecter d'autres substances psychoactives s'appliquent aux pilotes d'autres types d'aéronefs. L'étude d'impact évoque les pilotes des aéronefs répondant aux critères de l'annexe I du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA) qui ne sont pas dans le champ de compétence de l'AESA, les élèves pilotes, les membres d'équipage technique pour les opérations de SAMU hélicoptère, les télépilotes de drones pour les opérations les plus risquées ou encore les parachutistes professionnels.

Conformément au 3 de l'article 4 du règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 modifié, la possibilité est laissée aux États membres d'habiliter d'autres autorités que les inspecteurs de l'aviation civile à réaliser les tests d'alcoolémie. C'est pourquoi le Gouvernement indique que ces tests seront réalisés par la gendarmerie et la police compétentes sur l'emprise des aéroports.

Ces contrôles ne seront pas effectués dans le cadre prévu par l'article 4 du règlement européen (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 pour les contrôles dits « RAMP » (c'est-à-dire relevant du programme d'inspection au sol des aéronefs soumis à la surveillance des autres États membres mais pouvant être inspectés au sol dans les États membres). Les objectifs et prescriptions de l'article 4 restent néanmoins les mêmes.

Le Gouvernement précise qu'il a considéré que la nature des contrôles d'alcoolémie et de consommation de stupéfiants était différente du métier habituel des inspecteurs au sol de la direction de la sûreté de l'aviation civile, qui contrôlent l'état technique des aéronefs et la documentation associée. La présence de la gendarmerie des transports aériens sur un grand nombre d'aéroports et l'expérience des forces de l'ordre dans la conduite de ce type de contrôles a conduit à choisir de leur confier cette tâche.

L'étude d'impact précise que l'ensemble des dispositions législatives ainsi créées viendraient s'insérer dans la sixième partie du code des transports relative à l'aviation civile.

Le dispositif de contrôle et de sanction serait en partie similaire à ce qui est prévu dans le code de la route pour les conducteurs et chauffeurs routiers et dans le code des transports pour les gens de mer. Le Gouvernement indique qu'un dispositif équivalent à celui en vigueur dans le domaine routier pourrait conduire les

personnes contrôlées, si les tests sont positifs, à se voir immobiliser au sol pour une durée de 72 heures qui pourra précéder l'engagement de poursuites.

L'habilitation est également demandée pour adapter, si besoin, les dispositions qui seront prises par ordonnance conformément aux 1^o et 2^o de l'article 1^{er} au statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et étendre les dispositions législatives prises par ordonnance conformément aux 1^o et 2^o qui relèvent de la compétence de l'État à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et à la Nouvelle-Calédonie.

Le recours à une ordonnance paraît justifié, comme le note le Conseil d'État, dans la mesure où le sujet est complexe et demande une coordination avec le ministère de l'intérieur dès lors que la gendarmerie sera habilitée à procéder aux contrôles.

Un délai d'habilitation de huit mois est demandé pour prendre l'ordonnance et un délai de trois mois pour déposer un projet de loi de ratification.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, les sénateurs ont précisé que les tests réalisés devraient se faire dans le respect du secret médical. En effet, si des tests de dépistage révélaient la présence de substances psychoactives, il est possible que celles-ci relèvent d'une classe de médicaments prescrite. Les représentants des salariés des compagnies aériennes ont pu faire remarquer qu'il y avait un risque que soient détectés des médicaments prescrits lors des contrôles.

En séance publique, un amendement a également été adopté pour préciser que l'ordonnance devra prévoir, au-delà des principes et des modalités des tests d'alcoolémie et d'autres substances psychoactives, le droit, notamment si le salarié le demande, de procéder à des contre-vérifications en cas de test positif. Il est donc envisagé de transposer les règles des contre-vérifications prévues aux articles R. 235-6 et R. 235-11 du code de la route.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels CD50 et CD62 du rapporteur.

Article 2

(articles L. 6521-4, L. 6765-1, L. 6765-2, L. 6775-1, L. 6775-2 et L. 6785-1 du code des transports)

Limite d'âge des pilotes dans le transport aérien public

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 modifie le code des transports pour tirer les conséquences des règlements européens modifiés concernant les âges limites d'exercice des fonctions de pilote d'un certain nombre d'aéronefs.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'aptitude physique et mentale des pilotes à effectuer leur activité en vol est un élément essentiel de la sécurité de l'aviation civile.

Les règles appliquées au niveau de l'Union européenne et donc au niveau de chaque État membre concernant le contrôle de l'aptitude physique et mentale des pilotes ainsi que les limites d'âge d'exercice de la profession sont inspirées des recommandations de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée le 7 décembre 1944 à Chicago.

Son annexe 1 relative aux licences du personnel prescrit notamment qu'« *un État contractant qui a délivré une licence de pilote ne permettra pas au titulaire de cette licence de remplir les fonctions de pilote d'un aéronef qui effectue des vols de transport commercial international s'il a atteint l'âge de 60 ans, ou de 65 ans dans le cas de vols avec plus d'un pilote.* »

Le règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil contient des dispositions sur les aptitudes médicales des pilotes.

3. APTITUDE MÉDICALE – PILOTES

3.1. Critères médicaux 3.1.1. Tout pilote doit démontrer périodiquement son aptitude médicale à remplir de manière satisfaisante ses fonctions, compte tenu du type d'activité qu'il exerce. Cette aptitude doit être établie par une évaluation appropriée fondée sur les meilleures pratiques aéromédicales, compte tenu du type d'activité et de l'éventuelle dégradation mentale et physique due à l'âge. L'aptitude médicale, qui recouvre l'aptitude physique et l'aptitude mentale, signifie que le pilote est indemne de toute affection et de tout handicap le rendant incapable : a) d'exécuter les tâches nécessaires au pilotage d'un aéronef ; b) de remplir à tout moment les fonctions qui lui sont assignées, ou c) de percevoir correctement son environnement.

3.1.2. Lorsque l'aptitude médicale n'est pas pleinement démontrée, des mesures correctives assurant une sécurité de vol équivalente peuvent être mises en œuvre.

Trois règlements déterminent des limites d'âge pour le personnel navigant.

Ces règles valent pour le titulaire d'une licence de pilote d'avion ou d'hélicoptère, le titulaire d'une licence de ballon, de dirigeable à air chaud et de planeur.

Le règlement (UE) n° 1178/2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du conseil fixe les limites d'âge suivantes :

– pour les avions et hélicoptères : un pilote de plus de 60 ans ne peut opérer que s'il fait partie d'un équipage multipilote ;

– pour les avions, hélicoptères et dirigeables, un pilote ne peut exercer ses fonctions passé 65 ans.

FCL.065 : Restrictions des privilèges des titulaires d'une licence âgés de 60 ans ou plus pour le transport aérien commercial

a) 60-64 ans. Avions et hélicoptères. Le titulaire d'une licence de pilote qui a atteint l'âge de 60 ans ne pourra agir en tant que pilote d'un aéronef exploité pour le transport aérien commercial que s'il fait partie d'un équipage multipilote.

b) 65 ans. Le titulaire d'une licence de pilote qui a atteint l'âge de 65 ans ne pourra agir en tant que pilote d'un aéronef exploité pour le transport aérien commercial⁽¹⁾.

Le règlement (UE) n° 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de ballons conformément

(1) Modifications du règlement (UE) n° 1178/2011 issues d'un règlement de 2015 (règlement (UE) n° 2015/445 de la Commission du 17 mars 2015 modifiant le règlement (UE) n° 1178/2011 en ce qui concerne les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile) (cf. Annexe I) et d'un règlement d'exécution (UE) n° 2020/359 de la Commission du 4 mars 2020 modifiant le règlement (UE) n° 1178/2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil (cf. Annexe I).

au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil fixe la limite d'âge pour les pilotes de ballons en son annexe, au point BFCL.065.

BFCL.065 Restrictions des privilèges des titulaires d'une BPL âgés de 70 ans ou plus pour l'exploitation commerciale de ballons pour le transport de passagers : les titulaires d'une BPL **qui ont atteint l'âge de 70 ans** ne peuvent agir en tant que pilotes d'un ballon utilisé pour des opérations de transport commercial de passagers en ballon⁽¹⁾.

Le règlement d'exécution (UE) n° 2018/1976 de la Commission du 14 décembre 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de planeurs conformément au règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil fixe la limite d'âge pour les pilotes de planeurs en son annexe, au point SFCL.065⁽²⁾.

SFCL.065 Restrictions des privilèges des titulaires d'une SPL âgés de 70 ans ou plus pour l'exploitation commerciale de planeurs pour le transport de passagers : les titulaires d'une SPL **qui ont atteint l'âge de 70 ans** ne peuvent agir en tant que pilotes de planeurs utilisés pour des opérations de transport commercial de passagers en planeur.

Le droit européen fixe une autorisation générale de poursuite de l'activité de pilote jusqu'à 65 ans, âge limite pour exercer la profession. Il précise que les pilotes âgés de 60 ans et plus ne pourront exercer leur activité que s'ils font partie d'un équipage multipilote.

Les dispositions de ces règlements qui sont entrés en vigueur sont d'application directe. Les pilotes et copilotes sont donc d'ores et déjà soumis à ces nouvelles règles concernant l'âge, notamment à la règle concernant les pilotes de plus de 60 ans qui peuvent exercer leur activité dans un équipage multipilote et ce, quel que soit l'âge du ou des copilotes.

En droit interne, les conditions pour la poursuite de l'activité de pilote ou de copilote au-delà de 60 ans sont fixées par l'article L. 6521-4 du code des transports. En application de cet article, le titulaire d'une licence de pilote d'avion doit demander annuellement l'autorisation de poursuivre son activité dans la limite de l'âge de 65 ans. Par ailleurs, jusqu'à maintenant, les pilotes de plus de 60 ans ne pouvaient exercer leur activité dans un équipage multipilote que si l'autre pilote avait moins de 60 ans.

Il est apparu nécessaire de mettre en cohérence cet article avec les règlements européens pour que les règles nationales correspondent aux prescriptions des règlements.

(1) Point BFCL.065 issu du règlement d'exécution (UE) n° 2020/357 de la Commission du 4 mars 2020 modifiant le règlement (UE) n° 2018/395 en ce qui concerne les licences de pilote de ballon.

(2) Point SFCL.065 issu du règlement d'exécution (UE) n° 2020/358 de la Commission du 4 mars 2020 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 2018/1976 en ce qui concerne les licences de pilote de planeur.

Ces règles ne remettent pas en cause, comme le souligne le Gouvernement, la possibilité pour les pilotes au-delà de 60 ou de 65 ans de poursuivre une activité professionnelle dans les services aériens, notamment s'il s'agit d'activités au sol, commerciales.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 2 du projet de loi aligne la rédaction de l'article L. 6521-4 du code des transports avec la réglementation européenne.

Ainsi, le 1° du I précise que les règles s'appliquent aux pilotes et copilotes d'avion et d'hélicoptère. Le 2° du même I supprime la mention relative à l'âge du copilote dans un équipage multipilote, copilote qui jusqu'ici devait avoir moins de 60 ans si le premier pilote avait plus de 60 ans, permettant ainsi la conformité avec règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 précité.

Le 3° du I crée une seconde subdivision à l'article L. 6521-4 pour prévoir que la limite d'âge pour l'exercice de l'activité de pilote de dirigeable (autres que les dirigeables à air chaud qui sont assimilés à des ballons) est fixée à 65 ans, comme pour les pilotes d'avion et d'hélicoptère.

La limite est fixée à 70 ans d'une part pour les titulaires d'une licence de pilote de ballon ou d'un dirigeable à air chaud et d'autre part, pour les titulaires d'une licence de pilote de planeur conformément au règlement (UE) n° 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 et au règlement d'exécution (UE) n° 2018/1976 de la Commission du 14 décembre 2018 précités.

Cette subdivision précise également que le ministre chargé de l'aviation civile peut fixer par voie réglementaire une limite d'âge supérieure à 60 ans mais inférieure ou égale au maximum à 70 ans pour les personnes en charge d'aéronefs mentionnés au *d* du 3 de l'article 2 du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 précité.

3. Le présent règlement ne s'applique pas :

[...]

d) À la conception, à la production, à la maintenance et à l'exploitation des aéronefs dont l'exploitation présente un risque faible pour la sécurité aérienne, tels qu'ils sont énumérés à l'annexe I, ni aux personnels et organismes prenant part à ces activités, sauf si un certificat a été délivré pour les aéronefs, ou est censé avoir été délivré, conformément au règlement (CE) n° 216/2008.

À l'annexe I du règlement (UE) n° 2018/1139 précité, sont cités sans être exhaustif les aéronefs à caractère historique, les aéronefs conçus ou modifiés à des fins de recherche ou d'expérience ou à des fins scientifiques, les aéronefs fournis en

kit, ou encore les aéronefs (avion, hélicoptère, planeur motorisé ou non motorisé) dont la masse maximale au décollage ne dépasse pas 300 ou 450 kg ⁽¹⁾.

Comme le précise l'étude d'impact, pour ces aéronefs, leurs caractéristiques (masse, vitesse), l'évolution des technologies et des usages (réalisation de transport commercial avec des aéronefs qui n'en réalisaient pas jusque-là ou qui n'existaient pas) et l'évolution de l'accidentologie pourraient justifier de fixer (en complément, le cas échéant, des normes d'aptitude médicale) un âge limite pour l'exercice d'activités de transport public pour des raisons de sécurité.

Il n'est cependant pas possible de fixer une limite unique *a priori* dans la loi de façon proportionnée, compte tenu de l'hétérogénéité des aéronefs concernés et des évolutions technologiques. C'est pourquoi il est proposé de donner au ministre chargé de l'aviation civile la possibilité de fixer par voie réglementaire un âge limite entre 60 et 70 ans pour les pilotes d'aéronefs ne relevant pas du champ de compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (c'est-à-dire ceux mentionnés au *d* du 3 de l'article 2 du règlement n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 précité), adoptant ainsi une approche similaire à celle des règlements européens.

Le II de l'article 2 procède, par coordination, à la substitution de la référence à la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique par une référence au présent projet de loi dans différents articles du code des transports.

Il s'agit d'abord des articles L. 6765-1 et L. 6765-2 du code des transports qui rendent applicables l'article L. 6521-4 du même code en Nouvelle-Calédonie.

Sont aussi concernés les articles L. 6775-1 et L. 6775-2 du code des transports qui concernent l'application des dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre V de la sixième partie de ce code à la Polynésie française.

Enfin, le même changement est opéré à l'article L. 6785-1 qui concerne le territoire de Wallis-et-Futuna.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission au Sénat, trois amendements rédactionnels ont été adoptés. En séance publique, deux amendements rédactionnels ont été adoptés afin de structurer l'article L. 6521-4 du code des transports en deux paragraphes.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1139> : cf. Annexe I.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté quatre amendements rédactionnels CD63, CD51, CD52 et CD53 du rapporteur.

Article 3

Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de licence d'exploitation et de certificat de transporteur aérien

Adopté par la commission sans modification

L'article 3 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des dispositions pour mettre en conformité le code des transports avec plusieurs règlements européens en matière de délivrance des licences d'exploitation et de système de déclaration en ce qui concerne les certificats de transporteur aérien.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'obtention d'une licence d'exploitation (dite licence de transporteur aérien) est régie par le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008, tandis que la reconnaissance par l'autorité publique du respect par un exploitant d'aéronefs des règles de sécurité est désormais régie par le règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil.

Le règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018 précité a apporté des modifications concernant les certificats de transporteur aérien, c'est-à-dire les modalités de reconnaissance du respect des règles de sécurité par les compagnies aériennes. Son article 30 permet aux exploitants d'aéronefs de « déclarer avoir la capacité et les moyens d'assumer les responsabilités liées à l'exploitation d'aéronefs » conformément aux actes d'exécution qui seront pris pour l'application de l'article 29, qui lui-même renvoie à l'annexe V du règlement définissant les règles de sécurité pour l'exploitation des aéronefs (annexe relative aux exigences essentielles relatives aux opérations aériennes).

Article 30 du règlement (UE) n° 2018/1139

Exploitants d'aéronefs 1. Afin de garantir la conformité avec les exigences essentielles visées à l'article 29 du présent règlement, et compte tenu des objectifs et des principes énoncés aux articles 1^{er} et 4 du présent règlement, et notamment de la nature de l'activité concernée et des risques qui y sont liés, il peut être demandé aux exploitants d'aéronefs établis, résidant ou dont le principal établissement se situe sur le territoire auquel les traités s'appliquent, conformément aux actes d'exécution visés à l'article 31, paragraphe 1, premier alinéa, points b) et c) :

- a) De déclarer avoir la capacité et les moyens d'assumer les responsabilités liées à l'exploitation d'aéronefs en conformité avec ces actes d'exécution, ou
- b) D'être titulaires d'un certificat.

L'article 31 du même règlement indique que des actes d'exécution viendront préciser quelles catégories d'aéronefs continuent d'être concernées par la détention d'un certificat de transporteur aérien et quelles catégories seront à l'avenir concernées par ce nouveau régime de déclaration.

Article 31

Actes d'exécution relatifs aux opérations aériennes

1. Afin de garantir l'application uniforme et la conformité avec les exigences essentielles visées à l'article 29, en ce qui concerne l'exploitation d'aéronefs visés à l'article 2, paragraphe 1, point b), autres que des aéronefs sans équipage à bord, la Commission, sur la base des principes énoncés à l'article 4 et en vue d'atteindre les objectifs fixés à l'article 1^{er}, adopte des actes d'exécution établissant des dispositions détaillées concernant :

- a) Les règles et procédures spécifiques d'exploitation d'aéronefs en conformité avec les exigences essentielles visées à l'article 29 ;
- b) Les règles et procédures de délivrance, maintien, modification, limitation, suspension ou retrait des certificats visés à l'article 30, paragraphe 1, point b), et celles relatives aux situations dans lesquelles ces certificats sont requis ;
- c) Les règles et procédures relatives à la déclaration des exploitants d'aéronefs visée à l'article 30, paragraphe 1, point a), et celles relatives aux situations dans lesquelles ces déclarations sont requises.

En droit interne, l'activité de transporteur aérien public est subordonnée à la détention d'une licence d'exploitation et d'un certificat de transporteur aérien délivrés par l'autorité administrative. Les conditions de délivrance d'une licence d'exploitation sont définies dans le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (*cf.* article 3).

En ce qui concerne la sécurité, l'exploitation des aéronefs satisfait désormais aux exigences du règlement (UE) n° 2018/1139 (et conformément à l'article 29 de ce règlement, aux prescriptions de l'annexe V)⁽¹⁾.

Les exploitants qui procèdent à une exploitation commerciale prouvent qu'ils ont les capacités et les moyens d'assumer les responsabilités liées à leurs privilèges. Ces capacités et ces moyens sont reconnus par un certificat de transporteur aérien (CTA). En France, ces certificats sont délivrés par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC).

Le droit interne traduit ces dispositions à l'article L. 6412-2 du code des transports qui définit les conditions que doit remplir une entreprise pour avoir la qualité de transporteur aérien public (synonyme de transporteur aérien commercial) : il lui faut détenir d'une part, un certificat de transporteur aérien et d'autre part, une licence d'exploitation. L'obtention d'une licence d'exploitation est conditionnée à la possession d'un certificat de transporteur aérien.

Art. L. 6412-2. - L'exploitation des services aériens mentionnés par le 3 de l'article 3 du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 n'est subordonnée à la détention d'une licence d'exploitation et d'un certificat de transporteur aérien que si la capacité d'emport des aéronefs utilisés est supérieure à une limite fixée par décret en Conseil d'État. Ce décret détermine également les conditions d'octroi de la licence d'exploitation et du certificat de transporteur aérien, notamment en ce qui concerne les garanties morales, financières et techniques exigées du transporteur.

L'article R. 330-1 du code de l'aviation civile apporte des précisions sur la licence de transporteur aérien qui est délivrée par le ministre chargé de l'aviation civile.

C'est également le cas de l'article R. 330-19 du même code qui reprend les dispositions de l'article R. 330-1 en transférant au préfet de région la possibilité de délivrer ces licences pour les aéronefs ne dépassant pas une certaine capacité.

Dans ces deux articles, les deux documents sont liés puisque sont cités la licence d'exploitation et le certificat de transporteurs aérien.

Cette liaison entre les deux documents n'est plus conforme au droit européen puisqu'il est possible que pour certains types d'aéronefs, leur propriétaire procède par déclaration pour garantir qu'il respecte les règles lui permettant d'assurer l'exploitation de l'aéronef en toute sécurité, alors qu'il devait jusqu'ici d'obtenir le certificat après une demande d'autorisation.

(1) Les annexes II à V du règlement contiennent toutes les prescriptions relatives à l'appareil, aux conditions d'exploitation, au personnel et à la sécurité.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 3 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, des dispositions pour mettre en conformité le code des transports avec les nouvelles règles issues du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018 précité. Ce règlement introduit un régime de déclaration pour certains exploitants d'aéronefs, déclaration garantissant que ceux-ci remplissent les exigences de sécurité nécessaires. Comme le précise l'étude d'impact, l'objectif des dispositions de l'ordonnance sera de permettre la délivrance d'une licence d'exploitation communautaire ou régie par la législation nationale indépendamment de l'obtention du CTA qui pourra désormais être obtenu selon plusieurs procédures, soit par déclaration, soit par demande d'autorisation (*cf.* l'article 30 du règlement (UE) n° 2018/1139).

Des mesures de nature législative sont nécessaires puisqu'il s'agit de conditionner l'exercice d'une activité commerciale à un régime de déclaration.

Plusieurs dispositions du code des transports devront donc être modifiées pour procéder à la déconnexion entre les deux types de documents.

Les dispositions de l'article 6 du règlement (CE) n° 1008/2008 continueront à s'appliquer pour les transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation délivrée dans les conditions définies par ledit règlement et qui exploitent des services aériens communautaires : la détention de cette licence sera liée à la détention d'un certificat de transporteur aérien. En revanche, il n'est pas nécessaire de lier les deux procédures pour les exploitants d'aéronefs qui ne relèvent pas du règlement (CE) n° 1008/2008.

Pour rappel, le règlement (CE) n° 1008/2008 impose une licence d'exploitation à toute entreprise menant une activité de transport aérien public, à l'exception des cas cités à son article 3.

Sans préjudice de toute autre disposition applicable du droit communautaire, national ou international, les catégories suivantes de services aériens ne sont pas soumises à l'obligation de détenir une licence d'exploitation en cours de validité :

- a) Les services aériens assurés par des aéronefs non entraînés par un organe moteur et/ou par des ultralégers motorisés ; et
- b) Les vols locaux.

Le législateur français a toutefois choisi d'étendre cette obligation de licence, délivrée selon les mêmes modalités que celles prévues par le règlement (CE) n° 1008/2008, aux cas précités, sous réserve d'une capacité d'emport supérieure à un certain seuil (deuxième alinéa de l'article L. 6412-2 du code des transports et III de l'article R. 330-1 du code de l'aviation civile ⁽¹⁾).

(1) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006844989/

Ainsi, les services aériens réalisés par les ballons et les planeurs ne répondent pas à l'obligation de détention d'une licence d'exploitation conforme au règlement (CE) n° 1008/2008 mais à une obligation nationale de licence d'exploitation. En outre, les textes nationaux couplent cette obligation de licence d'exploitation à une obligation de CTA.

Or, les règlements d'exécution (UE) n° 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de ballons conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil et (UE) n° 2018/1976 de la Commission du 14 décembre 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de planeurs conformément au règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil établissent que ces services aériens sont désormais soumis au régime de déclaration, et définissent précisément les règles auxquelles ils doivent se conformer et les modalités de la déclaration.

Dans la mesure où les dispositions européennes relatives à la sécurité (notamment les règlements d'application du règlement (UE) n° 2018/1139) n'imposent plus de CTA pour ces activités, mais introduisent un régime de déclaration, il faut donc modifier le droit national pour dissocier les périmètres d'imposition de licence d'exploitation et de CTA, et ne plus faire mention explicite du CTA dans les textes introduisant le régime national de licence d'exploitation.

Pour opérer l'ensemble de ces changements, le recours à une ordonnance est justifié par l'ampleur et la complexité des modifications à apporter à plusieurs articles du code des transports. Ce procédé a été reconnu justifié par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi.

Les dispositions adoptées par ordonnance devront également être adaptées à l'outre-mer.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 3 sans modification.

Article 4

Habilitation à légiférer par ordonnance pour actualiser les références à des textes européens abrogés et prendre en compte l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2018/1139

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour substituer à des références devenues obsolètes la référence au règlement (UE) n° 2018/1139 relatif à la sécurité dans l'aviation civile et aux compétences de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA).

L'habilitation concerne également la législation sur les drones car le règlement (UE) n° 2018/1139 fait entrer ces derniers dans le champ de la réglementation européenne sur les aéronefs.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le code des transports fait référence à des règlements européens dont certains ont été abrogés avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil.

Comme le précise son intitulé, ce règlement abroge notamment le règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE et le remplace. Or, le code des transports contient toujours des références au règlement (CE) n° 216/2008, comme à la directive 2004/36/CE déjà abrogée.

Le règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 a également étendu son champ d'application à un grand nombre de types de drones appelés « aéronefs sans équipage à bord » (ou UAS en anglais). L'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) acquiert donc une compétence sur les drones. Le seuil pour que les drones entrent dans le champ du règlement (UE) n° 2018/1139 est exprimé en énergie cinétique, c'est-à-dire en joules en cas d'impact (80 joules). Jusqu'en 2018, l'ensemble des règles s'appliquant aux drones de moins de 150 kg relevait de la législation nationale.

Pour compléter le règlement (UE) n° 2018/1139 sur les drones, un règlement délégué et un règlement d'exécution ont été adoptés : le règlement délégué (UE) n° 2019-945 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et le règlement d'exécution (UE) n° 2019-947 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord. Ces deux règlements sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2020.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 4 du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour remplacer la référence au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 précité par la référence au nouveau règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 précité. Cette opération ne pose pas de difficulté technique, mais la fréquence de cette référence dans tous les livres de la sixième partie du code des transports explique qu'il soit plus aisé de recourir à une ordonnance.

Par ailleurs, pour adapter la législation sur les drones, il est nécessaire de procéder à un certain nombre de modifications dans le code de la consommation et le code des transports, mais également à l'abrogation des articles du code des postes et des télécommunications électroniques issus de la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Seront donc abrogés dans cette loi les articles qui traitent des règles relatives à la sécurité aérienne attachées à l'usage des drones.

Comme le précise le *b* du 1^o du I de l'article 4, il restera néanmoins possible, comme le prévoit le 8 de l'article 56 du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 précité, de maintenir dans le droit national des dispositions propres déterminant des conditions pouvant être imposées aux exploitants de drones pour des raisons qui ne relèvent pas du champ d'application du règlement (UE) n° 2018/1139 ⁽¹⁾.

De plus, les violations du règlement (UE) n° 2018/1139 ou des règlements pris pour son application doivent pouvoir également être pénalement sanctionnées, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent pour les violations du règlement (CE) n° 216/2008. Un dispositif de sanctions pénales associé aux violations des règles de sécurité de ce règlement ou des règlements pris pour son application est donc prévu.

Toujours concernant les drones, l'habilitation est aussi demandée pour établir le dispositif permettant de mettre en œuvre les exigences de surveillance du marché et de contrôle des produits entrant sur le marché de l'Union européenne

(1) « Article 56. 8. La présente section est sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'édicter des règles nationales visant à soumettre à certaines conditions les exploitations d'aéronefs sans équipage à bord pour des raisons ne relevant pas du champ d'application du présent règlement, notamment la sûreté publique ou la protection de la vie privée et des données à caractère personnel conformément au droit de l'Union. »

prévues par le règlement délégué (UE) n° 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 précité (section 5 du règlement délégué).

L'habilitation est également demandée pour adapter, si besoin, les dispositions qui seront prises par ordonnance, conformément aux 1° et 2° du I de l'article 4, au statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et étendre les dispositions législatives prises par ordonnance conformément aux 1° et 2° du même I qui relèvent de la compétence de l'État à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et à la Nouvelle-Calédonie.

L'habilitation est demandée pour une durée de six mois. Le projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de trois mois à la publication de l'ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels CD64 et CD65 du rapporteur.

Article 5

(articles L. 1252-1A [nouveau], L. 1251-1, L. 1252-2 et L. 1252-5 du code des transports)

Règles relatives au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 5 vise à intégrer des dispositions relatives au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne dans le code des transports afin de respecter les prescriptions de la convention de Chicago. L'objectif est de prendre en compte non seulement le transport lui-même de ces marchandises mais aussi les opérations en amont et aval par des personnes autres que les transporteurs aériens.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

Le transport de marchandises dangereuses concerne tous les modes de transports, notamment le transport aérien. Des normes internationales organisent le transport de cette catégorie de marchandises.

Pour le transport aérien, la Convention de Chicago qui a créé l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) donne dans son annexe 18, au chapitre I^{er}, une définition d'une marchandise dangereuse, qui est constituée de « matières ou objets de nature à présenter un risque pour la santé, la sécurité, les biens ou l'environnement qui sont énumérés dans la liste des marchandises dangereuses des instructions techniques ou qui sont classées conformément à ces instructions ».

Cette annexe doit donc se lire avec les instructions techniques de la Convention.

Les classes de marchandises dangereuses sont les suivantes (classification de l'ONU)

Classe 1 : Matières et objets explosibles

Classe 2 : Gaz

Classe 3 : Liquides inflammables

Classe 4.1 : Matières solides inflammables, matières autoréactives, matières explosibles désensibilisées solides et matières qui polymérisent

Classe 4.2 : Matières sujettes à l'inflammation spontanée

Classe 4.3 : Matières qui, au contact de l'eau, dégagent des gaz inflammables

Classe 5.1 : Matières comburantes

Classe 5.2 : Peroxydes organiques

Classe 6.1 : Matières toxiques

Classe 6.2 : Matières infectieuses

Classe 7 : Matières radioactives

Classe 8 : Matières corrosives

Classe 9 : Matières et objets dangereux divers

Les annexes de la Convention de Chicago ne sont pas applicables sans une intégration dans le droit européen. Ainsi, les exploitants aériens sont soumis au règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes, conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008, qui rend applicable l'annexe 18 et les instructions techniques de l'OACI (DOC 9284). L'application de l'annexe 18 de la Convention de Chicago est prévue par l'annexe IV du règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 précité.

Annexe IV – Règlement (UE) 965/2012
CAT.GEN.MPA.200 Transport de marchandises dangereuses

a) Sauf autorisation en vertu de la présente annexe, le transport aérien de marchandises dangereuses est effectué conformément à l'annexe 18 de la Convention de Chicago dans sa dernière version et complétée par les instructions techniques pour la sécurité du transport aérien des marchandises dangereuses (Doc 9284-AN/905 de l'OACI), y compris ses suppléments et tout autre addendum ou correctif.

b) Le transport de marchandises dangereuses doit être effectué exclusivement par un exploitant agréé conformément à l'annexe V (partie SPA), sous-partie G, sauf :

1) Lorsque les marchandises ne sont pas soumises aux instructions techniques conformément à la partie 1 desdites instructions ; ou

2) Lorsqu'elles sont transportées par des passagers ou des membres d'équipage, ou se trouvent dans les bagages, conformément à la partie 8 des instructions techniques.

c) Un exploitant établit des procédures pour faire en sorte que toutes les mesures raisonnables soient prises pour empêcher le transport de marchandises dangereuses à bord par inadvertance.

d) L'exploitant fournit aux membres du personnel les informations nécessaires leur permettant d'exercer leurs responsabilités, comme exigé par les instructions techniques.

e) Conformément aux instructions techniques, l'exploitant rapporte sans délai à l'autorité compétente et à l'autorité concernée de l'État dans lequel l'événement s'est produit :

1) Tout accident ou incident concernant des marchandises dangereuses ;

2) La découverte de marchandises dangereuses non déclarées ou mal déclarées dans le fret ou le courrier ; ou

3) La constatation que des marchandises dangereuses sont transportées par des passagers ou des membres d'équipage, ou se trouvent dans leurs bagages, en l'absence de conformité avec la partie 8 des instructions techniques.

f) L'exploitant veille à ce que les passagers soient informés sur les marchandises dangereuses conformément aux instructions techniques.

g) L'exploitant s'assure que des notes d'information sont transmises aux points d'acceptation du fret, afin de fournir des renseignements sur le transport de marchandises dangereuses comme exigé par les instructions techniques

La réglementation internationale et donc européenne s'applique aux exploitants d'aéronefs, aux gestionnaires d'aérodrome et aux expéditeurs. Elle s'applique aussi bien pour les transports aériens intérieurs aux États membres de l'Union européenne qu'aux transports intracommunautaires et au transport international en général.

La Convention de Chicago exclut de son champ d'application les aéronefs appartenant aux États et utilisés pour des raisons militaires, de police ou de douanes.

B. LE DROIT INTERNE

Aucune disposition ne figure dans le code des transports concernant le transport de marchandises dangereuses par voie aérienne : le transport de marchandises dangereuses est régi, de manière générale, par la section 1 du chapitre II du titre V du livre II de la première partie du code des transports.

Par contre, l'article L. 6100-1 du code des transports prévoit les règles applicables aux marchandises dangereuses transportées par des aéronefs appartenant à l'État et affectés à un service public.

Article L. 6100-1 du code des transports

Est dénommé aéronef pour l'application du présent code, tout appareil capable de s'élever ou de circuler dans les airs.

Seules les dispositions du titre III du livre I^{er} de la présente partie relatives à la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant, sont applicables aux aéronefs militaires, et aux aéronefs appartenant à l'État et exclusivement affectés à un service public.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 5 prévoit d'appliquer les règles de la section 1 du chapitre II du titre V du livre II de la première partie du code des transports, intitulée « Transport de marchandises dangereuses », au transport aérien.

En conséquence, l'article 5 du projet de loi crée un nouvel article L. 1252-1 A dans le code des transports afin de préciser que les dispositions de la section ne s'appliquent pas aux aéronefs mentionnés à l'article L. 6100-1 du même code.

L'article 5 complète par ailleurs l'article L. 1252-1 de ce code qui dispose de manière générale et pour tout type de transport qu'« *un arrêté du ministre chargé des transports établit la nomenclature des marchandises dangereuses pour le transport ferroviaire ou guidé, routier ou fluvial. Il fixe les conditions d'emballage, de chargement, de déchargement, de manutention et de garde de ces marchandises, définit les conditions de visites et d'épreuves des matériels et dresse la liste des matières exclues du transport.* ». Cet article L. 1252-1 est complété pour y mentionner le transport aérien en plus des autres types de transports.

L'article L. 1252-2 du code des transports est également complété pour intégrer le transport aérien dans le champ de compétences des officiers de police judiciaire pouvant constater les infractions à la législation sur le transport de marchandises dangereuses.

La version actuellement en vigueur de l'article L. 1252-2 établit la liste des agents « *chargés de constater les infractions aux dispositions législatives ou réglementaires concernant le transport de marchandises dangereuses par voie ferroviaire ou guidé, routière ou fluviale* ».

L'article 5 du projet de loi complète cette liste en y ajoutant les personnels, agents de l'État ou agents des organismes ou personnes habilitées par le ministre en charge de l'aviation civile mentionnés à l'article L. 6221-4 du code des transports. Cet article désigne toutes les personnes habilitées à exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs.

Enfin, l'article L. 1252-5 du même code est également complété pour prévoir que les sanctions s'appliquant déjà en cas d'infraction à la législation sur le transport de marchandises dangereuses s'appliquent également pour le transport aérien. La sanction serait donc en cas d'infraction « *d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* ».

Le choix a donc été fait par le Gouvernement de ne pas créer de dispositif spécifique dans la partie du code des transports relative à l'aviation civile, mais d'étendre les dispositions déjà valables pour le transport routier, ferroviaire, fluvial et maritime au transport aérien.

Les exploitants aériens sont déjà soumis aux dispositions du règlement (UE) n° 965/2012 dit « AIR OPS ». Ces modifications du code des transports ne modifieront pas la réglementation à laquelle ils se soumettent déjà.

Mais en intégrant les règles relatives au transport aérien de marchandises dangereuses dans la section du code des transports concernant le transport de marchandises dangereuses, le législateur soumettra l'ensemble des acteurs de la chaîne de transport aux prescriptions réglementaires et pas seulement les transporteurs aériens, puisqu'il est précisé à l'article L. 1252-5 que l'arrêté « *fixe les conditions d'emballage, de chargement, de déchargement, de manutention et de garde de ces marchandises, définit les conditions de visites et d'épreuves des matériels et dresse la liste des matières exclues du transport.* »⁽¹⁾

Dans les faits, l'ensemble des acteurs de la chaîne de transports de marchandises dangereuses par voie aérienne respectent déjà les précautions nécessaires non seulement lorsqu'il s'agit du transport par avion, mais également en amont et en aval. L'inscription dans la loi donne une base légale à l'ensemble des obligations qui s'imposent aux entreprises procédant à l'emballage, à la manutention et au transport vers et à la sortie des avions.

Par ailleurs, les dispositions du projet de loi vont rendre pleinement effectif le dispositif de sanctions que les États membres doivent mettre en place aux termes des dispositions de l'article 131 du règlement (UE) n° 2018/1139, et contribuer à maintenir un haut niveau de sécurité de l'aviation civile : « *Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation du présent règlement ainsi que des actes délégués et actes d'exécution adoptés sur la base de celui-ci et prennent toutes les mesures nécessaires afin d'assurer qu'elles soient*

(1) Aujourd'hui, pour l'ensemble des transports autres qu'aérien, cet arrêté est celui du 29 mai 2009 relatif aux transports de marchandises dangereuses par voies terrestres.

prises en œuvre. Les sanctions ainsi prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives. »

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel CD54 du rapporteur.

Article 6

(ordonnances n° 2019-761 du 24 juillet 2019 et n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relatives au régulateur des redevances aéroportuaires, articles L. 6327-2 et L. 6327-3 et articles L. 6327-3-1 à L. 6327-3-3 [nouveaux] du code des transports)

Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l’Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse du trafic

Adopté par la commission avec modifications

L’article 6 procède à la ratification de l’ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires prise pour achever la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires. Tout en la ratifiant, il prévoit une modification pour confier à l’Autorité de régulation des transports la compétence de fixer les principes des règles d’allocation comptable des actifs, produits et charges du périmètre dit « régulé ».

Il prévoit également la ratification sans modification de l’ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 destinée à maintenir la compétence de l’Autorité de régulation des transports sur les aéroports dont le trafic a baissé en raison de la pandémie de Covid-19.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les règles relatives à la fixation des redevances aéroportuaires sont d’origine communautaire. Elles ont été fixées par la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

La redevance est ainsi définie par l’article 2 de la directive comme « *un prélèvement effectué au profit de l’entité gestionnaire d’aéroport à la charge des usagers d’aéroport en contrepartie de l’utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l’entité gestionnaire d’aéroport et qui sont liés*

à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret ».

L'article 11 de cette même directive invite les États membres à confier les missions d'approbation des redevances aéroportuaires, du contrôle des procédures conduisant à leur fixation (notamment la consultation des usagers) et des procédures de sanction à une autorité administrative indépendante.

En France, cette mission a été confiée, conformément à la directive 2009/12/CE, à une autorité dite de supervision indépendante (ASI) qui dépendait du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

L'article 134 de la loi n° 2019-486 du 29 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite « Pacte ») a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures pour transformer l'ASI en une autorité administrative indépendante au sens la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 a renommé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) en Autorité de régulation des transports (ART), autorité administrative indépendante. Cette nouvelle autorité s'est vue transférer les pouvoirs et compétences de l'ASI conformément à l'habilitation que le Gouvernement a reçue en application de la loi « Pacte ».

Cette ordonnance a fixé les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports en matière de redevances aéroportuaires. En ce qui concerne les aéroports de plus de cinq millions de voyageurs annuels et pour les aérodromes secondaires qui lui sont rattachés, il revient à l'ART d'homologuer le tarif des redevances fixé par l'aérodrome. Pour ces mêmes aéroports, l'autorité doit rendre un avis conforme sur les contrats de régulation économique signés entre l'État et ces aérodromes.

Pouvoirs de l'ART en matière de redevances aéroportuaires
Titre II du livre III de la sixième partie du code des transports

« Chapitre VII

« Missions de l'Autorité de régulation des transports

« *Art. L. 6327-1.* – L'Autorité de régulation des transports est compétente pour les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers.

« *Art. L. 6327-2.* – I. – L'Autorité de régulation des transports homologue les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 et leurs modulations, dans les délais et conditions prévus par voie réglementaire.

« II. – [...]

« *Art. L. 6327-3.* – I. – L'Autorité de régulation des transports rend un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur les projets de contrats mentionnés à l'article L. 6325-2, dans les délais et conditions prévus par voie réglementaire.

« II. – Dans son avis, l'Autorité de régulation des transports se prononce :

« – sur le respect de la procédure d'élaboration de ces contrats, fixée par voie réglementaire ;

« – sur le coût moyen pondéré du capital retenu par les parties au contrat ;

« – sur les conditions de l'évolution des tarifs prévues par le projet de contrat, en vérifiant, de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat, que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

« L'autorité vérifie la juste rémunération des capitaux investis au regard du programme d'investissements, des objectifs de qualité de service, des objectifs d'évolution des charges et des règles comptables d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, tels qu'ils ont été retenus par les parties au contrat.

« Lorsque le projet de contrat prévoit les tarifs et leurs modulations applicables sur la première période tarifaire couverte par le contrat, l'autorité procède à l'examen prévu au II de l'article L. 6327-2.

« III. – [...]

« *Art. L. 6327-4.* – Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent chapitre. »

L'article L. 6327-2 du code des transports décrit ce que l'Autorité de régulation des transports doit contrôler lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances. Les tarifs des redevances sont déterminés en fonction d'un certain nombre d'éléments décrits au deuxième alinéa de l'article L. 6325-1 : « *Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome,*

appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. »

Le périmètre d'activités précisé par voie réglementaire est appelé « périmètre régulé » : l'article L. 6325-1 du code des transports précité indique que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur ce périmètre régulé. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.

La détermination du périmètre régulé et des actifs qui lui sont attachés constitue un enjeu important pour les aérodromes et les compagnies aériennes. Celles-ci sont naturellement soucieuses de la répartition des actifs dans les aéroports et de leur rentabilité entre le secteur régulé pour lequel elles payent des redevances et le secteur non régulé. Cette répartition a lieu lorsque les aérodromes mettent en œuvre un système dit de « double caisse ». Ce système de double caisse peut avoir pour inconvénient de maintenir à un niveau élevé le coût du capital investi dans les infrastructures aéroportuaires et donc les redevances acquittées (alors qu'il serait moins élevé si étaient intégrés les profits réalisés notamment dans les espaces commerciaux).

Dans un arrêt du 28 janvier 2021 (réunissant les requêtes n^{os} 436166, 436517, 438178, 439999), le Conseil d'État a censuré une disposition du décret n^o 2019-1016 du 3 octobre 2019 qui modifie l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile. Ce décret prévoyait que le ministre chargé de l'aviation civile approuvait les modalités d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre mentionné ci-dessus (c'est-à-dire au périmètre régulé).

2° de l'article 5 du décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019

Le dernier alinéa [de l'article R. 224-3-1] est remplacé par les trois alinéas suivants :

« Pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 6323-2 du code des transports et pour chaque aérodrome appartenant à l'État, le ministre chargé de l'aviation civile fixe par arrêté le périmètre des activités pris en compte, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.

« Pour les autres aérodromes, le signataire de la convention prévue à l'article L. 6321-3 du code des transports fixe le périmètre des activités pris en compte, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.

« Le ministre chargé de l'aviation civile précise par arrêté les autres conditions d'application du présent article. Cet arrêté précise notamment, pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 6323-2 du code des transports et pour les aérodromes appartenant à l'État, les modalités selon lesquelles le ministre chargé de l'aviation civile approuve les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre mentionné ci-dessus. »

Pour le Conseil d'État, ces dispositions vont à l'encontre du pouvoir confié à l'Autorité de régulation des transports qui, en vertu de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires, doit pouvoir apprécier elle-même et de manière indépendante si la tarification des redevances permet à l'exploitant d'aérodrome de couvrir ses coûts et de recevoir une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé, sans excéder le coût des services rendus. Selon l'arrêt : *« En confiant au ministre chargé de l'aviation civile un pouvoir de définition des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au « périmètre régulé », les dispositions réglementaires contestées restreignent dans une mesure contraire aux objectifs de la directive la capacité de l'autorité de régulation à apprécier, de manière indépendante, la pertinence du niveau des redevances en cause »*. C'est pourquoi la seconde phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile tel que rédigé par le décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 est censurée.

Une des conséquences de cet arrêt est de priver d'une base réglementaire l'arrêté du 15 octobre 2020 relatif aux modalités d'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités pris en compte pour l'établissement des tarifs des redevances aéroportuaires.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 6 du projet de loi modifie l'article L. 6327-3 du code des transports et ajouter dans ce code un nouvel article L. 6327-3-1.

L'article L. 6327-3 concerne l'avis conforme de l'ART sur les contrats de régulation économique.

Les contrats de régulation économique sont décrits dans leur principe à l'article L. 6325-2 du code des transports qui précise que « *Pour Aéroports de Paris et pour les autres exploitants d'aérodromes civils relevant de la compétence de l'État, des contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus avec l'État déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte, notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État.* »

Ces contrats de régulation économique déterminent donc notamment les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires et peuvent fixer un programme d'investissements.

Dans le projet de loi, il est proposé de substituer au sixième alinéa de l'article L. 6327-3 qui précise que l'Autorité de régulation des transports contrôle « *la juste rémunération des capitaux investis au regard du programme d'investissements, des objectifs de qualité de service, des objectifs d'évolution des charges et des règles comptables d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1* » la mention suivante : « *la juste rémunération des capitaux investis au regard du programme d'investissements, des objectifs de qualité de service et des objectifs d'évolution des charges* ».

Cette modification est nécessaire car conformément à l'esprit de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 précitée et en conséquence de l'arrêt du Conseil d'État, il ne reviendra pas au ministre chargé de l'aviation civile d'approuver les règles d'allocation comptable des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé. En effet, suite à la censure par le Conseil d'État de la modification proposée à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, lorsque l'Autorité de régulation des transports vérifiera la manière dont l'État a fixé avec l'aérodrome l'évolution de ses redevances, elle ne contrôlera pas les objectifs d'évolution des règles d'allocation comptable sur le périmètre régulé puisque cette compétence doit lui être dévolue, mais elle contrôlera uniquement les objectifs d'évolution des charges fixés dans le contrat.

En conséquence, le projet de loi propose d'introduire un nouvel article L. 6327-3-1 dans le code des transports pour donner un nouveau pouvoir à l'Autorité de régulation des transports : celui de déterminer, par une décision publiée au *Journal officiel* de la République française, les principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges. La fixation de ces principes par l'Autorité de régulation des transports permettra de garantir la cohérence et l'homogénéité entre les aéroports pour l'édiction des règles comptables par les exploitants. Cette répartition des compétences sera davantage conforme aux règles édictées par la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires relatives à

l'indépendance de l'autorité de régulation et à la transparence dans l'évaluation du juste montant des redevances.

L'article 6 du projet de loi prévoit par ailleurs la ratification de l'ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, sans lui apporter de modification. Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'État d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

Aux termes du III de cet article 10, « le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, à prendre par ordonnances, jusqu'au 16 février 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports aux fins d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations et de rendre un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur les projets de contrats mentionnés à l'article L. 6325-2 du code des transports. »

L'ordonnance précitée permet de modifier l'article L. 6327-1 du code des transports afin de maintenir la compétence de l'ART pour l'homologation des redevances aéroportuaires des aérodromes « dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes », et non plus qui ont connu un trafic de plus de cinq millions de passagers l'année calendaire précédente. Cette modification est nécessaire pour prendre en compte la baisse importante du trafic aérien en raison de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19. Ainsi, la seule année 2020, le trafic a chuté de 65 % dans les aéroports français et ne retrouvera son niveau de 2019 probablement au plus tôt qu'en 2023.

L'ordonnance dont la ratification est proposée permet donc de maintenir la compétence de l'ART sur les aérodromes qui jusqu'en 2019 connaissaient un trafic annuel d'au moins cinq millions de passagers.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a complété les dispositions de l'article 6 en adoptant plusieurs amendements en commission puis en séance publique.

Par un amendement en séance publique, l'article L. 6327-2 du code des transports a été complété par une nouvelle subdivision : il reviendra à l'autorité administrative chargée de l'homologation de fixer le tarif des redevances aéroportuaires et leurs modulations pour les aérodromes de sa compétence si la dernière homologation date de plus de 24 mois.

Le Gouvernement n'a pas émis un avis favorable à cet amendement en séance. Il considère en effet que cet ajout est incomplet.

Toujours en séance publique, a été adopté un amendement à l'article L. 6327-3-1 du code des transports, créé par le projet de loi, qui vise à permettre à l'Autorité de régulation des transports de déterminer les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des actifs, des charges et des produits au périmètre régulé. En plus des principes, l'autorité devrait pouvoir fixer les « modalités d'application » de ces règles d'allocation comptable. Il a été jugé plus cohérent que la loi confère à l'Autorité de régulation des transports, pour les aéroports relevant de son ressort, également la compétence de définir les modalités d'application des règles comptables.

En commission, a été introduit par amendement un nouvel article L. 6327-3-2 du code des transports, relatif aux compétences de l'Autorité de régulation des transports, qui dispose que « *pour l'exercice de ses missions, l'Autorité de régulation des transports peut, par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations par les exploitants d'aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1.* »

L'Autorité de régulation des transports peut déjà obtenir toutes les informations qu'elle souhaite de la part des aérodromes pour des raisons d'instruction lorsqu'elle est chargée d'homologuer les redevances aéroportuaires proposées aux usagers et lorsqu'elle doit rendre un avis conforme sur les contrats de régulation économique.

L'objectif de ce nouvel article est donc de permettre à l'Autorité de régulation des transports de demander régulièrement des informations et ainsi de disposer d'un droit de collecte de données auprès des aéroports relevant de son champ de compétence afin qu'elle puisse exercer efficacement sa mission d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires. Comme rappelé ci-dessus, l'Autorité de régulation des transports dispose du droit général d'accès aux informations, notamment comptables, détenues par toutes les entreprises des secteurs qu'elle régule en application de l'article L. 1264-2 du code des transports et du droit de mettre en demeure les transporteurs de lui fournir. Néanmoins, elle ne dispose pas d'un pouvoir équivalent dans le secteur aérien à celui qu'elle a par exemple en ce qui concerne le secteur ferroviaire (*cf.* l'article L. 2132-7).

Ce nouvel article L. 6327-3-2 a été complété par un autre amendement adopté en séance publique. Les informations transmises à l'Autorité de régulation des transports pour l'exercice de ses missions ne pourront être relatives « *qu'aux seuls actifs, produits et charges du périmètre d'activité mentionné à l'article L. 6325-1 et réalisées en France* ». Le Gouvernement n'était pas favorable à un tel amendement. Cet ajout constitue en effet une source de confusion et restreint en réalité les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports.

Préciser que les informations que peut demander l’Autorité ne peuvent porter que sur les seuls actifs, produits et charges du périmètre d’activité mentionné à l’article L. 6325-1 restreint la portée de l’article L. 6327-3-1 introduit par le projet de loi. Le Gouvernement comme l’ART font valoir que cela ne permettrait pas à cette dernière d’exercer pleinement sa compétence et son expertise. En effet, il est important que l’autorité puisse avoir des informations sur toutes les activités économiques et les investissements réalisés dans les aéroports pour savoir si la répartition est satisfaisante entre le secteur régulé et le secteur non régulé.

Enfin, deux autres articles ont été insérés dans le code des transports en séance publique au Sénat. Il s’agit des articles L. 6327-3-3 et L. 6327-3-4.

Le premier permet à l’ART d’assurer, grâce à un droit d’accès aux informations économiques, financières et sociales, un suivi économique et financier des aéroports. Ce droit existe déjà partiellement au travers des dispositions de l’article L. 1264-2 du code des transports qui précise que l’Autorité de régulation des transports peut « *recueillir toutes les informations utiles* » auprès du secteur « *du transport aérien, notamment les transporteurs aériens et les prestataires de services sur les aéroports* ».

Le droit d’accès reconnu à l’article L. 6327-3-3 a ainsi un objectif plus précis et se rapproche de celui défini à l’article L. 2131-1-1 pour le secteur ferroviaire. Il permet d’avoir une connaissance approfondie de la situation économique du secteur et de son évolution.

Enfin, le nouvel article L. 6327-3-4 donne un droit de consultation à l’ART pour tout projet contenant des dispositions à caractère réglementaire pris en application des chapitres V et VI du titre III du livre III de la sixième partie du code des transports.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté plusieurs amendements à l’article 6.

Trois amendements du rapporteur adoptés en commission concernent l’alinéa 4, les amendements CD55, CD56 et CD57. L’amendement CD56 est de nature rédactionnelle. L’amendement CD55 lève une ambiguïté dans la rédaction. L’amendement CD57 ajoute un alinéa au III de l’article L. 6327-2 du code des transports pour préciser que la fixation des redevances dans les aéroports relevant de la compétence de l’ART vaut homologation du montant de ces redevances et leurs modulations. Un tel ajout était nécessaire pour élever au niveau législatif la plénitude de la compétence de l’Autorité de régulation des transports autorisée à fixer elle-même les tarifs des redevances d’un aéroport qui ne lui aurait pas, dans un délai de vingt-quatre mois passé la dernière homologation, soumis ses nouveaux tarifs de redevances.

La commission a par ailleurs adopté les amendements identiques CD58 du rapporteur et CD35 de M. Gérard Leseul (SOC), pour revenir sur la rédaction de l'article L. 6327-3-2 du code des transports, ajouté en commission au Sénat et amendé en séance publique. Comme rappelé ci-dessus, un amendement en séance publique avait été adopté par le Sénat pour restreindre le champ des informations transmises qui ne pourraient être relatives qu'« aux seuls actifs, produits et charges du périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et réalisées en France », c'est-à-dire aux seules activités du périmètre dit régulé.

Cette restriction semble être contraire à l'objectif de l'article 6 et ne permettra pas à l'ART de remplir entièrement ses missions, à la fois en ce qui concerne l'homologation des redevances et en ce qui concerne l'avis conforme qu'elle doit rendre sur les contrats de régulation économique. Les informations transmises doivent en effet concerner l'ensemble des activités de l'aérodrome, et pas seulement celles que le gestionnaire aura choisi d'attribuer au périmètre régulé, justement pour que l'autorité puisse aviser de la pertinence de la répartition et des règles comptables appliquées. Les amendements identiques CD58 et CD35 visent donc à ne pas limiter le champ des informations transmises au seul périmètre régulé, mais à inclure également le périmètre non régulé.

L'alinéa 9 a fait l'objet d'une modification rédactionnelle (amendement du rapporteur CD66).

Enfin, l'amendement CD59 du rapporteur a procédé à la suppression de l'alinéa 10 de l'article 6. Cet alinéa ajoutait au code des transports un article L. 6327-3-4 permettant à l'Autorité de régulation des transports d'émettre un avis sur tout acte à caractère réglementaire pris en application des chapitres V et VII du titre II du livre III de la sixième partie du code des transports, relatifs aux redevances aéroportuaires et aux missions de l'Autorité de régulation des transports.

Attribuer cette nouvelle compétence à ART, qui lui est conférée pour les autres modes de transports, mérite débat. Néanmoins, il est apparu qu'un tel débat ne pouvait s'inscrire dans le cadre de l'adaptation du droit français au droit de l'Union européenne, car attribuer un droit de consultation et le pouvoir d'exprimer un avis à l'autorité chargée de la régulation des redevances aéroportuaires ne découle pas des principes posés par la directive européenne. Une telle disposition n'a donc pas sa place dans un projet de loi portant adaptation au droit de l'Union européenne.

Article 7

(article L. 6412-4 du code des transports)

**Organisation des liaisons aériennes répondant à
des obligations de service public**

Adopté par la commission sans modification

L'article 7 élargit le périmètre des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public (OSP) conformément à l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008, dont l'organisation peut être déléguée par l'État aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté autorise, par dérogation au principe de libre exploitation des liaisons par les transporteurs aériens, que certaines lignes fassent l'objet d'une organisation spécifique pour répondre à des besoins de service public. Le règlement retient deux critères alternatifs pour qu'un État puisse imposer à un transporteur aérien déjà existant des obligations de service public ou organiser l'exploitation nouvelle d'une ligne aérienne pour des raisons de service public.

Dans le cas de la France, au moins un des deux aéroports doit desservir une « zone périphérique ou de développement » située sur le territoire français ou bien la liaison à destination d'un aéroport sur le territoire français doit être considérée comme à faible trafic. Pour ces deux types de liaisons, des obligations de service public peuvent être imposées « *si cette liaison est considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport* ».

Ces obligations permettent de garantir des liaisons régulières et à un prix que le transporteur aérien ne considérerait pas comme rentable d'un strict point de vue commercial.

Les paragraphes 9 et 10 de l'article 16 précité précisent que l'État membre peut procéder par appel d'offres pour concéder la ligne à un transporteur aérien avec les obligations afférentes ou imposer un monopole en ne concédant l'exploitation pour une durée de quatre ans maximum (ou cinq ans de ou vers l'outre-mer) qu'à un seul transporteur.

L'article 17 du même règlement indique pour sa part que l'État peut prévoir une compensation financière versée aux ou à la compagnie aérienne en contrepartie des obligations de service public. Conformément au paragraphe 8 de l'article 17, « *cette compensation ne dépasse pas le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution de chaque obligation de service public, en tenant*

compte des recettes y relatives conservées par le transporteur aérien ainsi que d'un bénéfice raisonnable. »

L'article L. 6412-4 du code des transports donne une assise législative au dispositif communautaire en mentionnant « *l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public [...]* ».

Il prévoit également la possibilité pour l'État de déléguer à une collectivité territoriale ou à toute personne publique qui se dit intéressée l'organisation d'un service de transports aériens soumis à des obligations de service public.

Comme l'a établi un rapport d'information sénatorial, la délégation de cette compétence aux collectivités territoriales est systématique dans la mesure où ce sont souvent les collectivités territoriales qui sont demanderesses de la liaison et qui estiment le mieux les besoins locaux de transport et de désenclavement ⁽¹⁾. Ce sont donc elles qui par la suite procèdent aux appels d'offres conformément au règlement (CE) n° 1008/2008 dans le but de conclure une convention de délégation de service public.

Article L. 6412-4 du code des transports

« Les services de transport aérien public à l'intérieur du territoire français peuvent être exploités sans que soit conclue la convention prévue à l'article L. 1221-3.

« Sous réserve des compétences attribuées à certaines collectivités territoriales, l'État peut déléguer tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé. »

Il est bien précisé dans cet article que lorsque l'État use de sa faculté de délégation, il ne peut le faire que pour des liaisons intérieures au territoire français.

Par ailleurs, pour l'instant, les trois seules liaisons aériennes répondant à des obligations de service public qui desservent depuis un aéroport français des destinations en Europe partent de Strasbourg.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 7 du projet de loi modifie l'article L. 6412-4 du code des transports pour ne plus limiter la possibilité qu'a l'État de déléguer aux collectivités territoriales ou aux autres personnes publiques intéressées l'organisation et la gestion de liaisons aériennes soumises à des obligations de service public aux seules liaisons internes aux territoires français. La modification permettrait que des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public dont l'organisation

(1) Rapport d'information n° 734 (2018-2019) de Mme Josiane Costes, fait au nom de la mission d'information « Transports aériens », déposé le 24 septembre 2019.

est déléguée aux collectivités territoriales ne soient plus seulement des liaisons intérieures, mais aussi des liaisons entre un aéroport situé sur le territoire français et un aéroport situé sur le territoire d'un autre État membre. Il n'y aurait donc plus de restrictions aux seules liaisons nationales.

Pour ce faire, l'article 7 réécrit le second alinéa de l'article L. 6412-4 du code des transports pour préciser que la possibilité prévue pour l'État de déléguer l'organisation d'une liaison aérienne dite « OSP » aux collectivités territoriales vise non seulement les liaisons intérieures mais également les liaisons au départ ou à destination du territoire français, donc en partance ou à destination d'un aéroport situé dans un autre État membre. Jusqu'ici, seul l'État pouvait organiser une liaison aérienne soumise à des obligations de service public vers ou au départ d'un aéroport européen. Il est en outre précisé que l'organisation de ces lignes se fait dans le respect des conditions posées par l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008.

L'article 7 propose également que soit modifié le premier alinéa de l'article L. 6412-4 du code des transports pour qu'y soient mentionnés les services de transport aérien public « *au départ, à destination ou à l'intérieur du territoire français* ». Cette précision est nécessaire car pour l'instant, seuls sont mentionnés les « *services de transport aérien public à l'intérieur du territoire français* ».

Or, l'article L. 6412-4 du code des transports mentionne expressément l'article L. 1222-1-3 du même code qui fait référence au règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route. Cet article L. 1222-1-3 concerne, conformément au règlement (CE) n° 1370/2007, tous les modes de transport sauf le transport aérien dont l'exploitation ne passe pas par le recours à un conventionnement avec une autorité organisatrice des transports.

Cet article est toutefois placé à la section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la première partie du code des transports qui contient les dispositions communes et n'exclut, de ce fait, pas explicitement le transport aérien.

C'est pourquoi il était nécessaire d'inscrire dans la sixième partie du code des transports un article excluant précisément les services aériens des dispositions de l'article L. 1222-1-3. Mais l'article L. 6412-4 qui procédait à cette exclusion n'était plus en cohérence avec le règlement (CE) n° 1370/2007 qui s'applique à tous les transports pour les liaisons nationales et internationales et avec le règlement (CE) n° 1008/2008 sur les services aériens dans l'Union européenne qui régit aussi bien les liaisons internes à chaque État membre que les liaisons intracommunautaires. Il ne faisait pas non plus référence au transport aérien international depuis ou vers une destination extra-européenne.

Ainsi, par souci de cohérence et de lisibilité, il est proposé d'élargir explicitement l'exonération actuelle introduite par le premier alinéa du L. 6412-4, à tous les services aériens (nationaux et internationaux) touchant le territoire français, c'est-à-dire vers ou au décollage de celui-ci.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 7 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

Article 8

(articles L. 6421-4, L. 6422-2, L. 6422-3, L. 6422-4, L. 6422-5 et L. 6784-1 du code des transports)

Régime de responsabilité des transporteurs aériens en cas de dommage

Adopté par la commission avec modifications

L'article 8 concerne le régime de responsabilité civile des transporteurs aériens en droit interne. Ce régime de responsabilité civile est déterminé par la Convention internationale de Montréal du 28 mai 1999 et ne s'applique pour l'instant en droit interne qu'aux transporteurs aériens disposant d'une licence d'exploitation communautaire. L'article 9 vise à étendre ce régime de responsabilité aux transporteurs aériens qui ne disposent pas d'une licence d'exploitation délivrée conformément aux règlements européens.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, dite Convention de Montréal, a été signée le 28 mai 1999 par 191 États. La France a ratifié cette convention qui est entrée en vigueur le 3 novembre 2003 au niveau international, et en France le 28 juin 2004. 136 États parties ont à ce jour ratifié cette convention.

Celle-ci vise notamment à redéfinir les règles relatives à la responsabilité des transporteurs aériens en matière de transport international pour mieux protéger les passagers en cas de dommages corporels ou dommages subis par leurs bagages.

La Convention de Montréal s'est substituée en grande partie à la Convention de Varsovie, convention signée le 12 octobre 1929. Les règles de la Convention de Varsovie ne continuent à s'appliquer en ce qui concerne la responsabilité des transporteurs aériens qu'entre des États non parties à la Convention de Montréal ou entre un État partie à la Convention de Montréal et un État non partie.

Les apports de la Convention de Montréal en matière de responsabilité des transporteurs sont importants : en cas d'accident survenu lors du transport, la responsabilité du transporteur est engagée de plein droit. Si l'indemnisation des dommages est inférieure à une somme exprimée en DTS (droits de tirage spéciaux),

la victime n'a pas à prouver une faute du transporteur, qui est présumée ; la responsabilité est entière et l'indemnisation est automatique. Le transporteur aérien peut simplement invoquer et prouver une faute de la victime s'il veut atténuer sa responsabilité. Actuellement, cette somme est de 128 821 DTS (soit approximativement 161 500 euros)⁽¹⁾.

Au-delà de ce seuil, le transporteur aérien est tenu de réparer l'entière du préjudice, la faute étant présumée, mais il peut se défendre en prouvant qu'il n'a pas commis de faute ou n'est pas coupable de négligence pour limiter ou exclure sa responsabilité.

Auparavant, sous le régime de la Convention de Varsovie, le transporteur aérien devait prouver qu'il n'avait pas commis de faute pour s'exonérer de sa responsabilité si le préjudice ne dépassait pas un montant estimé à 120 000 anciens francs (soit l'équivalent de 10 000 euros), à la date d'entrée en vigueur de la Convention, et à l'équivalent de 20 000 euros depuis 1955.

Au-delà de ce montant, la responsabilité d'un transporteur aérien ne pouvait être engagée que si la victime prouvait une faute inexcusable du transporteur⁽²⁾.

L'Union européenne a ratifié la Convention de Montréal en tant qu'organisation régionale d'intégration économique.

De ce fait, elle a intégré dès 2002 dans le règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident l'ensemble des dispositions de cette nouvelle convention. Le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil du 9 octobre 1997 précité avait lui-même déjà étendu le régime de responsabilité nouvellement établi et repris par la suite dans la Convention de Montréal aux vols internes à un État membre effectués par des transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation communautaire.

Le considérant 18 du règlement (CE) n° 889/2002 invite les États membres à intégrer dans leur législation nationale les principes de la Convention de Montréal dans les domaines non couverts par les règlements européens⁽³⁾.

En effet, certains transports aériens ne relèvent pas des règlements européens : il s'agit des vols locaux rémunérés au moyen de petits aéronefs en métropole et en outre-mer, notamment des vols qui reviennent à leur point de départ, du transport de marchandises interne au territoire français et de certains vols internes aux territoires d'outre-mer.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A22001A0718%2801%29%3AFR%3AHTML>

(2) Définie comme « un acte ou une omission de ce dernier ou de ses préposés, fait soit avec l'intention de provoquer un dommage, soit témérement et avec conscience qu'un dommage en résultera probablement ».

(3) « (18) Il incombe aux États membres de prévoir les dispositions supplémentaires éventuellement nécessaires pour mettre en œuvre la convention de Montréal sur des points qui ne sont pas couverts par le règlement (CE) n° 2027/97 ».

Comme le prescrit l'article L. 6421-3 du code des transports, « *la responsabilité du transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation délivrée en application du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté est soumise, en ce qui concerne le transport aérien de passagers et de leurs bagages, aux dispositions du règlement (CE) n° 889/2002 du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident et aux stipulations de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Montréal le 28 mai 1999.* »

Cet article rappelle donc l'application du règlement n° 889/2002 aux transporteurs aériens soumis au règlement (CE) n° 1008/2008 qui énonce le principe de libre accès des transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation aux services aériens intracommunautaires.

L'article L. 6421-4 du code des transports précise le régime de responsabilité des transporteurs non soumis aux dispositions de l'article L. 6421-3. Ce régime est donc celui la Convention de Varsovie du 12 octobre 1929, étant précisé que la limite de la responsabilité du transporteur relative à chaque passager est fixée aujourd'hui à 114 336 euros.

Le transport aérien effectué à titre gratuit connaît pour sa part un régime de responsabilité spécifique, également défini à l'article L. 6421-2 du code des transports. Pour prétendre à une indemnisation jusqu'au même plafond que celui fixé pour les transporteurs aériens non soumis à l'article L. 6421-3 du code des transports, la victime doit prouver une faute du transporteur aérien. Pour obtenir une réparation du préjudice d'un montant supérieur à celui fixé pour les transporteurs aériens non soumis à l'article L. 6421-3, la victime doit prouver une faute inexcusable.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 8 du projet de loi substitue, dans l'article L. 6421-4 du code des transports, la référence à la Convention de Montréal à celle à la Convention de Varsovie pour que le régime de responsabilité soit unifié entre le transport aérien régi par les règlements européens et les cas où les transporteurs aériens ne sont soumis qu'à la réglementation nationale.

Ainsi, avec cette modification qui apparaît au premier alinéa de l'article L. 6421-4 dans la version proposée par le projet de loi, la France met en œuvre l'objectif du règlement n° 889/2002 exposé en son considérant 18. Les droits des victimes seront donc alignés quel que soit le vol qu'ils effectuent et quel que soit le type de licence d'exploitation délivrée.

Le deuxième alinéa de l'article L. 6421-4 dans sa rédaction issue du projet de loi maintient le régime de responsabilité pour faute des transporteurs aériens qui

effectuent des vols à titre gratuit, mais il introduit un montant de dépenses en deçà duquel seule la faute simple (et non pas la faute inexcusable) doit être prouvée, le montant étant celui fixé au 1 de l'article 21 de la Convention de Montréal. Cette différence de régime de responsabilité entre l'ensemble des vols effectués à titre onéreux et les vols à titre gratuit n'a pas été jugée être source d'inégalité de traitement d'après la Cour de Cassation qui, en 2012, n'a pas transmis une question prioritaire de constitutionnalité sur l'article L. 6421-4 du code des transports, estimant que « *le régime spécifique de responsabilité réservé au transporteur aérien lorsqu'il effectue un transport gratuit répond, non seulement, à une différence objective de situation de celui-ci par rapport à celle que connaît le transporteur aérien qui effectue un transport onéreux, et ce en raison du caractère gratuit de l'opération, de la particularité des risques encourus et de la réalisation de celle-ci par une personne autre qu'une entreprise de transport aérien, compte tenu de la réglementation européenne applicable aux transporteurs aériens communautaires, mais aussi, à l'objectif de la loi consistant à promouvoir le développement de l'aviation sportive et de tourisme auquel participent les aéroclubs.* »⁽¹⁾

Par ailleurs, l'article 8 du projet de loi modifie aussi l'article L. 6422-2 du code des transports relatif à la responsabilité du transporteur de marchandises par air, pour y remplacer la référence à la Convention de Varsovie par une référence à la Convention de Montréal, pour tirer les conséquences de l'harmonisation des régimes de responsabilité. Cela permettra notamment d'appliquer le même régime de responsabilité au transport de marchandises par avion interne au territoire national et au transport de marchandises international.

L'article L. 6422-3 du code des transports est abrogé car il devient sans objet : le transport de marchandises par air rejoignant le régime de responsabilité en cas de dommage de la Convention de Montréal, la définition de la faute inexcusable qui empêcherait le transporteur de voir sa responsabilité limitée n'a plus d'objet.

Enfin, l'alinéa 11 de l'article 8 du projet de loi étend l'application des dispositions des articles L. 6421-2 et L. 6422-2 à L. 6422-4 du code des transports à Wallis-et-Futuna.

L'ensemble de ces modifications constitue une avancée importante pour les passagers aériens et les détenteurs de marchandises transportées par avion.

Ces modifications pourraient en revanche avoir des conséquences pour les entreprises exploitant des aéronefs effectuant des vols sous l'empire d'une licence d'exploitation nationale en termes de primes d'assurance, l'indemnisation étant automatique pour les préjudices dont le montant ne dépasse pas 161 500 euros sans atténuation possible.

Il a néanmoins été précisé à votre rapporteur que les exploitants d'aéronefs devaient dans tous les cas souscrire à des contrats d'assurance qui leur garantissent des montants de prise en charge par passager plus élevés que la somme prévue par

(1) Cass. Civ. 1^{er} arrêt n° 974 du 5 juillet 2012.

la Convention de Montréal. Les règles d'assurance sont définies au niveau communautaire par le règlement (CE) n° 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs. L'article 6 de ce règlement précise qu'« *en ce qui concerne la responsabilité à l'égard des passagers, la couverture minimale de l'assurance est de 250 000 DTS par passager. [...]* », soit actuellement un peu plus de 296 000 euros.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a adopté deux amendements rédactionnels, et aucun amendement n'a été adopté en séance publique au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel CD60 du rapporteur.

Article 9

(articles L. 6342-3, L. 6733-3, L. 6753-2, L. 6763-1, L. 6763-6, L. 6773-1, L. 6773-7, L. 6783-1 et L. 6783-7 du code des transports)

Vérification des antécédents et habilitation de personnel intervenant dans le domaine de la sûreté et de l'aviation civile

Adopté par la commission avec modifications

L'article 9 vise à modifier le code des transports afin d'y intégrer de nouvelles obligations prévues par les règlements d'exécution (UE) n° 2019/103 et (UE) n° 2019/1583 relatifs à la vérification des antécédents de certains personnels intervenant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, tout en maintenant la procédure propre au droit interne d'habilitation par l'autorité administrative.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La sûreté de l'aviation civile recoupe un ensemble de dispositifs et de dispositions juridiques qui en sont le fondement pour lutter contre différents types de risques auxquels sont exposés les passagers, le personnel et le matériel comme le terrorisme, la criminalité, ou encore des actes malveillants de la part d'individus ou de groupes de personnes. Ces dispositifs ont connu un renforcement très important au cours des vingt dernières années suite aux attentats du 11 septembre 2001.

Pour ce faire, la sûreté de l'aviation civile exige des contrôles de l'identité et des antécédents d'un certain nombre de personnes intervenant dans les opérations

aéroportuaires (personnel navigant, personnel effectuant les contrôles des passagers, des bagages, du courrier, personnel chargé des inspections, personnel ayant accès aux zones sécurisées sur les pistes...) pour limiter les risques de commission d'actes malveillants. Ce sujet constitue l'objet de l'article 9 du projet de loi.

L'Union européenne s'est emparée de ce sujet dès 2002 en adoptant le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Celui-ci a été abrogé par le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Ce règlement a été complété par des règlements d'exécution, notamment le règlement (UE) n° 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Conformément à ce règlement, doivent avoir passé avec succès la vérification de leurs antécédents, certaines catégories de personnels du secteur aérien : la vérification des antécédents est obligatoire pour les membres d'équipage, les titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire, les personnes recrutées pour la mise en œuvre de l'inspection/filtrage ou d'autres contrôles de sûreté, les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile et les validateurs de sûreté aérienne de l'Union européenne dès lors qu'ils ont accès à la zone de sûreté à accès réglementé.

D'autres catégories de personnels doivent répondre à la même exigence ou avoir fait l'objet d'un contrôle préalable à l'embauche lorsqu'elles ont accès à des zones en dehors de la zone de sûreté à accès réglementé. C'est le cas des personnes disposant d'un accès non accompagné au fret ou au courrier aérien ayant déjà fait l'objet des contrôles aériens de sûreté ⁽¹⁾.

En droit interne, l'article R. 213-4-5 du code de l'aviation civile traduit ces dispositions en prévoyant que conformément au règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010, les personnes mentionnées aux points 11.1.1 et 11.1.2 doivent avoir fait l'objet d'une vérification de leurs antécédents ⁽²⁾.

(1) *Annexe du règlement d'exécution (UE) 2015/1998 – section 11 « Recrutement et formation du personnel » :*

« 11.1.1. Les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsable de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté dans une zone de sûreté à accès réglementé doivent avoir passé avec succès une vérification de leurs antécédents.

« 11.1.2. Les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsable de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté ailleurs que dans une zone de sûreté à accès réglementé doivent avoir passé avec succès une vérification de leurs antécédents ou un contrôle préalable à l'embauche. [...] »

(2) *Ce règlement (UE) n° 2015/1998 a abrogé et remplacé le règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Néanmoins, les références restent inchangées ; c'est pourquoi le code de l'aviation civile mentionne toujours les annexes du règlement (UE) n° 185/2010.*

Récemment, deux règlements récents d'exécution ont modifié le règlement d'exécution de 2015 : les règlements d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 ⁽¹⁾ et (UE) n° 2019/1583 de la Commission du 25 septembre 2019 ⁽²⁾. Ces deux règlements entreront en vigueur le 31 décembre 2021. Ils prévoient d'ajouter à la liste des personnels devant faire l'objet d'une vérification des antécédents de nouvelles catégories de personnel et distinguent deux catégories de contrôle. Les points 11.1.1 et 11.1.2 sont réécrits et maintiennent la distinction entre deux catégories de personnes selon qu'elles ont ou non accès aux zones les plus critiques, c'est-à-dire les zones à accès réglementé. Les catégories de personnes ayant accès à ces dernières et déjà citées au point 11.1.1 dans sa version antérieure devront faire l'objet d'une vérification renforcée des antécédents (c'est-à-dire les personnels responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté).

Le point 11.1.2 modifié dresse la liste des personnes qui peuvent faire l'objet soit d'une vérification renforcée des antécédents, soit d'une vérification ordinaire.

11.1.2. Les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté ailleurs que dans une zone de sûreté à accès réglementé, ou disposant d'un accès non accompagné au fret aérien et au courrier aérien, au courrier des transporteurs aériens et au matériel des transporteurs aériens, aux approvisionnements de bord et aux fournitures destinées aux aéroports qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis doivent avoir passé avec succès une vérification ordinaire ou renforcée de leurs antécédents [...].

Les vérifications renforcées des antécédents et les vérifications ordinaires répondent aux conditions définies aux points 11.1.3 et 11.1.4 du règlement d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 précité. La vérification renforcée implique de prendre en considération des informations que pourraient avoir les services de renseignement *« et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents. »*

Ces modifications apportées par les deux règlements d'exécution de 2019 laissent inchangé le principe suivant : sont soumis à une vérification désormais renforcée des antécédents les membres d'équipage, les titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire, les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile et les validateurs de sûreté aérienne de l'Union

(1) Règlement d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 modifiant le règlement (UE) n° 2015/1998 en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifiques.

(2) Règlement d'exécution (UE) n° 2019/1583 de la Commission du 25 septembre 2019 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 2015/1998 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, en ce qui concerne les mesures de cybersécurité.

européenne (cf. les points 1.2.3.1, 11.5.1 et 11.6.3.5 du règlement d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 précité).

Le règlement d'exécution (UE) n° 2019/1583 de la Commission du 25 septembre 2019 est aussi venu compléter la liste des personnes mentionnées au point 11.1.3 pour lesquelles le choix peut être fait entre une vérification renforcée des antécédents et une vérification ordinaire : il s'agit des « *personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile comme décrit au point 1.7.1 conformément au programme national de sûreté de l'aviation, ou qui ont été identifiées d'une autre manière dans l'évaluation des risques conformément au point 1.7.3* ».

Le règlement d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 précité pose également de nouvelles exigences en termes de périodicité des vérifications des antécédents, que ce soit pour la vérification renforcée ou la vérification ordinaire ⁽¹⁾.

En France, il existe une procédure d'enquête administrative qui n'est pas imposée par la réglementation européenne mais qui remplit au moins les conditions posées par la procédure de vérification des antécédents. Cette procédure est prévue par l'article L. 6342-3 du code des transports, dans sa version actuelle. N'apparaissent soumises à cette enquête administrative que deux catégories de personnels ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé.

Article L. 6342-3 du code des transports

Les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ou aux approvisionnements de bord sécurisés, ainsi que celles ayant accès au fret, aux colis postaux ou au courrier postal, sécurisés par un agent habilité ou ayant fait l'objet de contrôles de sûreté par un chargeur connu et identifiés comme devant être acheminés par voie aérienne, doivent être habilitées par l'autorité administrative compétente.

La délivrance de cette habilitation est précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et notamment les personnes réputées détenir cette habilitation.

Les informations auxquelles l'autorité administrative peut avoir accès lors de cette enquête pour habilitier les personnels visés correspondent à celles qui seront désormais recherchées, dans le cadre du droit européen, pour la procédure de

(1) 11.1.7 : « un renouvellement à intervalles réguliers ne dépassant pas douze mois pour les vérifications renforcées des antécédents, ou trois ans pour les vérifications ordinaires des antécédents. »

vérification renforcée des antécédents. Si le droit européen mentionnait déjà la prise en compte du casier judiciaire dans tous les États membres, la vérification renforcée des antécédents mentionne expressément la possibilité de recevoir toute information d'autorités administratives et de services de renseignement. C'est ce que prévoit déjà l'article L. 6342-3 du code des transports en droit interne.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Pour tirer les conséquences des deux règlements d'exécution de 2019 précités, l'article 9 du projet de loi complète l'article L. 6342-3 du code des transports afin d'élargir la liste des personnes soumises à l'enquête administrative correspondant aux exigences posées par le droit européen en matière de vérification renforcée des antécédents.

Seront donc désormais soumises à l'enquête administrative, telle que prévue par l'article L. 6342-3 :

– Les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports (c'est-à-dire les membres d'équipage et tous les titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire) ;

– Les personnes ayant accès aux approvisionnements de bord sécurisés, au fret, aux colis postaux ou au courrier postal, sécurisés par un agent habilité ou ayant fait l'objet au préalable des contrôles de sécurité requis. Pour cette catégorie de personnel, le choix est fait d'une procédure équivalente à la vérification renforcée des antécédents, le règlement d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 précité ayant laissé le choix aux États membres entre la procédure de vérification ordinaire et la procédure renforcée ;

– Les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile. Si certains instructeurs font déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation, définie à l'article L. 6342-3 du code des transports s'agissant de ceux « ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports », ce n'est pas le cas de ceux qui n'ont pas besoin d'avoir accès à ces zones ;

– Les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile. Au vu du risque que représentent la menace interne et les cybermenaces pour la sûreté de l'aviation civile, il a été décidé de soumettre ces personnes à une vérification renforcée de leurs antécédents.

Il est nécessaire de modifier le code des transports pour appliquer ces nouvelles dispositions à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Comme le précise l'étude d'impact, il n'apparaît pas nécessaire de modifier l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure relatif aux enquêtes administratives. En effet, cet article, en ce qu'il mentionne « *les décisions administratives de recrutement, d'affectation, de titularisation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation, prévues par des dispositions législatives ou réglementaires, concernant (...) les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense* », couvre d'ores et déjà les nouvelles catégories de personnes concernées par la mesure envisagée.

L'ensemble de ces dispositions entreront en vigueur le 31 décembre 2021, date à laquelle entreront en vigueur les règlements d'exécution (UE) n° 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 ⁽¹⁾ et (UE) n° 2019/1583 de la Commission du 25 septembre 2019 modifiant le règlement (UE) n° 2015/1998 de la Commission du 5 novembre 2015.

Cet article renforce donc les exigences de contrôle de l'identité et des antécédents de certains personnels qui détiennent un accès ou des informations critiques sur la sécurité aérienne, notamment des personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité à des données et systèmes d'information critiques dans le but de maîtriser au maximum les risques d'attaque et de criminalité.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 9 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels CD61 et CD67 du rapporteur.

(1) Règlement d'exécution (UE) 2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 modifiant le règlement (UE) 2015/1998 en ce qui concerne la clarification, l'harmonisation et la simplification ainsi que le renforcement de certaines mesures de sûreté aérienne spécifiques.

Article 10

(articles L. 6372-11, L. 6733-6 et L. 6753-4 [nouveaux], article L. 6763-1, article L. 6763-10 [nouveau], article L. 6773-1, article L. 6773-11 [nouveau], article L. 6783-1 et article L. 6783-14 [nouveau] du code des transports)

Sanctions pénales en cas d'intrusion sur les pistes d'un aérodrome

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 vise à créer un nouveau délit d'intrusion dans la zone côté piste des aérodromes, assorti de sanctions suffisamment dissuasives pour limiter les risques que se produisent des intrusions préjudiciables à la sûreté et à la sécurité.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'intrusion sur les pistes d'un aérodrome d'un individu ou d'un groupe de personnes compte parmi les nombreux événements qui peuvent compromettre la sécurité et la sûreté de l'aviation civile. L'accès aux pistes des aérodromes est, notamment pour cette raison, strictement réglementé à la fois en vertu de l'application de règlements européens et de la législation nationale.

Comme mentionné précédemment, plusieurs règlements européens concernent la sûreté dans l'aviation civile. Le principal règlement toujours en vigueur est le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002. Les États membres peuvent, s'ils le souhaitent, durcir les dispositions de ce texte, mais ils ne peuvent, en ce qui concerne les sanctions en cas d'infraction au règlement, prévoir des mesures moins sévères.

L'article 10 du projet de loi porte sur les intrusions côté piste. Cette zone est définie dans le règlement européen comme celle regroupant les espaces occupés par les pistes elles-mêmes, mais aussi les salles d'embarquement, les passerelles, les zones de circulation de l'aéroport, les zones de tri des bagages au départ, les zones de livraison des bagages et les espaces dits de sûreté.

Le côté dit « ville » regroupe des espaces librement accessibles comme les parkings et la voirie extérieure, les espaces à caractère commercial, les zones d'accueil et les comptoirs d'enregistrement ⁽¹⁾.

L'accès au côté « piste » doit être obligatoirement réglementé. L'accès ne peut y être qu'autorisé.

(1) Cf. l'article 3 du règlement (CE) n° 300/2008.

Le règlement d'exécution n° 2015/1998 du règlement (CE) n° 300/2008 précise que « *l'accès au côté piste n'est autorisé qu'aux personnes et aux véhicules qui ont une raison légitime de s'y trouver. [...] Toute personne doit être munie d'une autorisation pour se voir autoriser l'accès au côté piste. [...]* »⁽¹⁾

Le code des transports traduit cette partition entre les zones des aérodromes et le principe de la détention d'une autorisation pour accéder au côté dit « piste » à l'article L. 6342-2. Le premier alinéa de cet article précise que « *l'accès à la zone côté piste de l'aérodrome et la circulation dans cette zone sont soumis à autorisation [...]* ». Cette autorisation est délivrée par le préfet en application de l'article R. 213-2 du code de l'aviation civile. Le préfet compétent est celui exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome pour lequel l'autorisation est sollicitée. Cette autorisation est subordonnée à la justification d'une activité côté piste de l'aérodrome.

Le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2008 précité précise, en ce qui concerne les sanctions, qu'il est laissé aux États membres le soin de fixer un régime de sanctions adapté pour sanctionner les violations des dispositions du règlement. Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

En France, la sanction pour toute personne pénétrant à l'intérieur de la zone dite « côté piste » sans raison légitime de s'y trouver est celle prévue pour les contraventions de 4^e classe (soit une amende de 135 euros). Le fait de pénétrer sans autorisation côté piste dans un aérodrome n'est pas constitutif d'un délit.

Article R. 282-3 du code de l'aviation civile

Sans préjudice de l'application des dispositions régissant le cas des contraventions de grande voirie et le cas des contraventions au code de la route en zone côté ville, ceux qui ont contrevenu aux dispositions de l'arrêté préfectoral pris en application des points *c* et *d* de l'article R. 213-1-5 sont punis :

1. De l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe, lorsque l'infraction a été commise à l'intérieur de la zone côté piste.

Sera punie de la même amende toute personne pénétrant à l'intérieur de la zone côté piste ou, le cas échéant, dans un des différents secteurs et zones qui composent cette dernière sans raison légitime de s'y trouver ;

2. De l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe, lorsque l'infraction a été commise dans la zone côté ville.

Le droit national prévoit également des sanctions administratives : le fait d'accéder en zone « côté piste » sans être muni de l'autorisation d'accès requise est sanctionné par le préfet, lorsque l'auteur du manquement est une personne physique, d'une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros, en application

(1) Cf. *Annexe au règlement d'exécution n° 2015/1998 – 1. Sécurité dans les aéroports 1.2.1 « Accès au côté piste »*.

des dispositions de l'article R. 217-3 du code de l'aviation civile. L'autorisation d'accès peut également être suspendue. De plus, le fait d'accéder à la zone « côté piste » avec l'autorisation d'accès, mais sans que celle-ci ne soit portée de façon apparente, est passible d'une amende administrative d'un montant de 150 euros. Ces sanctions ne visent que les personnes qui devraient être munies d'une autorisation.

Si le Gouvernement se préoccupe des intrusions d'individus non autorisés sur les pistes, c'est qu'il s'agit d'un phénomène en augmentation depuis plusieurs années. Depuis 2015, 91 intrusions ont été dénombrées, dont 39 sur les deux aéroports parisiens de Roissy – Charles de Gaulle et d'Orly. De plus en plus, ces intrusions ont un caractère revendicatif et sont organisées. Elles peuvent expressément viser le transport aérien en tant que mode de transport émetteur de gaz à effet de serre. Des actions collectives d'intrusion sur les pistes peuvent avoir un certain retentissement médiatique⁽¹⁾.

Ces intrusions, outre qu'elles sont le fait de personnes non autorisées à accéder à la zone réglementée dite « côté piste », peuvent poser des problèmes importants de sécurité et créer des situations où les auteurs des intrusions et le personnel sur les pistes courent un grave danger, comme éventuellement les passagers des avions qui n'ont pas encore décollé ou débarqué.

Actuellement, le régime de sanction, c'est-à-dire une contravention de 4^e classe, s'avère peu dissuasif.

Dans la plupart des autres pays européens, les sanctions sont beaucoup plus élevées. Ainsi en Espagne, s'introduire illégalement dans une zone à accès restreint dans un aéroport constitue une infraction passible de 90 000 à 225 000 euros d'amende pour les personnes physiques, et de 250 000 à 4 500 000 euros pour les personnes morales. Une peine de prison peut être prononcée si le bon fonctionnement du trafic aérien est empêché. En Allemagne, l'infraction est plus largement définie puisqu'est puni « tout acte d'intervention pouvant mettre en danger le trafic aérien ». Les peines peuvent aller de six mois à dix ans de prison.

Aux Pays-Bas, dont la législation définit une infraction proche de celle prévue dans le projet de loi, à savoir le fait d'entrer et de se maintenir illégalement sur un aéroport, les sanctions sont fixées à 4 350 euros d'amende et à trois mois maximum d'emprisonnement. La peine est alourdie si les personnes pénètrent sur les pistes par des moyens illégaux ou commettent l'infraction en réunion.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 10 du projet de loi crée un délit d'intrusion sur les pistes alors que jusqu'ici, un tel acte constitue une infraction de 4^e classe.

(1) Par exemple intrusion sur les pistes des aéroports de Roissy Charles de Gaulle et de Bordeaux le 3 octobre 2020.

Avec l'insertion d'un nouvel article L. 6372-11 dans le code de transport, dans une sous-section spécifique intitulée « sûreté aéroportuaire » dans la section 2 du chapitre II du titre VII du livre III de la sixième partie, un délit d'intrusion est créé. Ce délit sera puni d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. La zone côté piste d'un aéroport est celle définie à l'article 3 du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2008 précité.

Toute personne qui ne dispose pas de l'autorisation prévue à l'article L. 6342-2 du code des transports et qui pénètre dans la zone côté piste est donc coupable du délit nouvellement défini.

Le délit est aggravé lorsque l'intrusion est commise en réunion ou lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration. Dans ce cas, la commission du délit ou la tentative de commission est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ce délit pourra être constaté par les mêmes personnes que celles mentionnées aux articles R. 213-3-1 et R. 282-1 du code de l'aviation civile, relatifs au régime actuel de sanctions en cas d'intrusion en zone « côté piste ». Les infractions et manquements font l'objet de constats écrits dressés par les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires de la police nationale, les agents des douanes ainsi que par les fonctionnaires et agents spécialement habilités et assermentés en application de l'article L. 6372-1 du code des transports.

Les nouvelles sanctions pénales prévues par l'article 10 du projet de loi relèveraient également de l'article L. 6372-1 du code des transports qui prévoit que *« sans préjudice de la compétence reconnue à d'autres fonctionnaires et aux militaires de la gendarmerie par les lois et règlements en vigueur, les infractions aux dispositions du chapitre I^{er} et du chapitre II du présent titre peuvent être constatées par des procès-verbaux dressés par tous agents civils et militaires habilités à cet effet et assermentés »*.

Des dispositions du code des transports sont par ailleurs modifiées pour appliquer ce nouvel article aux collectivités d'outre-mer.

Un article L. 6733-6 est ainsi inséré au chapitre III du titre III du livre VII (regroupant les dispositions relatives à l'outre-mer) de la sixième partie relative au transport aérien, pour permettre l'application de l'article L. 6372-11 créé par l'article 10 du projet à Saint-Barthélemy.

Il en est de même pour Saint-Pierre et Miquelon avec la création d'un nouvel article L. 6753-4.

Pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et pour Wallis-et-Futuna, le projet de loi complète trois articles existants (L. 6763-1, L. 6773-1 et L. 6783-1) pour permettre l'application de l'article L. 6372-11 nouvellement créé à ces territoires, et crée trois nouveaux articles pour apporter à

l'article L. 6372-11 la modification nécessaire pour qu'il s'applique dans ces collectivités.

Ce nouveau régime qui relève au niveau du délit l'intrusion dans la zone côté piste d'un aéroport s'inspire des dispositions de l'article L. 5336-10 du code des transports, dans sa rédaction résultant de l'article 71 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui prévoit que le fait de s'introduire ou de tenter de s'introduire sans autorisation dans une zone d'accès restreint d'un port est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

Le régime retenu pour sanctionner les intrusions dans les centrales nucléaires a, pour sa part, inspiré la gradation des sanctions. Ainsi, la sanction en cas d'intrusion côté piste sera aggravée si elle est commise en réunion. L'article L. 1333-13-14 du code de la défense précise que si le délit d'intrusion à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion mentionnée à l'article L. 1411-1 ou des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à une autorisation est commis en réunion, les sanctions sont aggravées et portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. D'après le Gouvernement, cela a permis de limiter les intrusions collectives dans les centrales nucléaires en raison de peines de prison et de montants d'amende dissuasifs.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Trois amendements rédactionnels ont été adoptés en commission au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels CD74 et CD75 du rapporteur.

Article 11

(articles L. 6142-1, L. 6761-1, L. 6771-1, L. 6781-1 et L. 6791-1 du code des transports)

Constatation d’infraction par les agents des organismes habilités ou par les personnes habilitées à exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs

Adopté par la commission sans modification

L’article 11 vise à modifier le code des transports pour conférer le pouvoir d’effectuer des constats et procès-verbaux en cas d’infraction aux règles de sécurité de la part des exploitants d’aéronefs et gestionnaires d’aérodrome à des personnes qui jusqu’ici ne pouvaient que transmettre des informations.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L’ensemble des infractions définies dans la sixième partie du code des transports relative à l’aviation civile peut être constaté par les personnes commissionnées et assermentées à cet effet. Ces infractions recouvrent l’ensemble des infractions commises en méconnaissance du règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l’aviation civile et instituant une Agence de l’Union européenne pour la sécurité aérienne ⁽¹⁾.

Les personnes habilitées pour constater ces infractions sont pour l’instant les personnes mentionnées à l’article L. 6142-1 du code des transports reproduit ci-après.

Article L. 6142-1 du code des transports dans sa version actuelle

Outre les officiers de police judiciaire, sont chargés de la constatation des infractions prévues par les dispositions du présent livre et des textes pris pour son application, les fonctionnaires et agents de l’État, les personnels navigants effectuant des contrôles en vol pour le compte de l’administration et les militaires, marins et agents de l’autorité militaire ou maritime, commissionnés à cet effet et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État.

Les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents de l’État, les personnels navigants habilités à effectuer des constats et les marins sur les bases militaires représentent peu de personnes par rapport à l’ensemble des personnes

(1) *Le règlement (UE) n° 2018/1139 précitée précise en son article 131 que « Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation du présent règlement ainsi que des actes délégués et actes d’exécution adoptés sur la base de celui-ci et prennent toutes les mesures nécessaires afin d’assurer qu’elles soient mises en œuvre. Les sanctions ainsi prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives. »*

veillant à la sécurité et à la sûreté dans les aérodromes qui peuvent être amenées à constater, au sens visuel du terme, un grand nombre d'infractions⁽¹⁾.

L'ensemble de ces personnes ont, en application de l'article L. 6142-1 du code des transports, des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs⁽²⁾.

Si les personnes non habilitées à produire des constats en application de l'article L. 6142-1 sont confrontées à des manquements à la réglementation, elles peuvent communiquer l'information à un officier de police judiciaire qui pourra faire un procès-verbal et éventuellement engager des poursuites.

L'étude d'impact produite par le Gouvernement fait apparaître que plusieurs centaines de personnes dans les aérodromes sont habilitées à faire des contrôles et donc à noter des manquements aux règles de sécurité. Dans certains cas, elles peuvent même suspendre la validité de certains documents et empêcher un exploitant d'aéronefs ou une entreprise de maintenance d'exercer un vol ou une activité. Cependant, elles ne peuvent établir l'infraction à proprement parler grâce à un procès-verbal et donc déclencher un processus de sanction administrative. Les personnes pouvant établir ces procès-verbaux n'étant souvent pas sur place, la constatation sur place des manquements réalisée par les personnes responsables du contrôle au sol ne leur parvient qu'avec un certain délai. Le manquement peut de plus ne pas toujours être considéré comme une infraction par les personnes commissionnées et assermentées pour dresser les procès-verbaux.

Ainsi, selon l'étude d'impact, les manquements dont la constatation est impossible en dehors d'une présence physique sur site échappe à un processus de sanction éventuelle. Plus de 80 % des manquements seraient actuellement impossibles à constater.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 11 complète l'article L. 6142-1 du code des transports pour donner le pouvoir de constater des infractions à d'autres personnes, à savoir l'ensemble des « *agents des organismes ou les personnes que le ministre chargé de l'aviation civile habilite à l'effet d'exercer les missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs* ». Par cette modification à l'article L. 6142-1 du code des transports, le projet de loi intègre à la liste des personnes commissionnées et assermentées pour faire des constats l'ensemble des personnes habilitées en vertu de l'article L. 6221-4 du même code.

(1) D'après l'étude d'impact, 484 agents de la DGAC sont commissionnés pour le constat des infractions et manquements au code des transports et au code de l'aviation civile.

(2) Article L. 6221-4 du code des transports : « Les agents de l'État, ainsi que les organismes ou personnes que l'autorité administrative habilite à l'effet d'exercer les missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs ont accès à tout moment aux aéronefs, aux terrains, aux locaux à usage professionnel et aux installations où s'exercent les activités contrôlées. Ils ont également accès aux documents de toute nature en relation avec les opérations pour lesquelles le contrôle est exercé.[...] ».

L'intérêt d'un tel élargissement est manifeste puisqu'il permettrait à des personnes beaucoup plus proches du terrain, c'est-à-dire travaillant au contrôle et à l'inspection sur les aérodromes, de dresser des constats et d'enclencher plus rapidement des procédures administratives ou judiciaires en cas de manquement aux règles de sécurité, et donc d'infraction.

Seraient particulièrement concernés les 150 inspecteurs de l'organisme pour la sécurité de l'aviation civile habilités par le ministre chargé de l'aviation civile en application de l'article L. 6221-4 du code des transports et en charge de la surveillance des organismes de production, de maintenance, de gestion du maintien de la navigabilité et de l'entretien des aéronefs.

D'après les informations communiquées par le Gouvernement, ces 150 inspecteurs effectuent la surveillance, dans le domaine de la sécurité aérienne, des 9 900 aéronefs français en état de vol, des 390 ateliers de maintenance, des 200 organismes de production d'aéronefs ou de pièces d'aéronefs, des 35 organismes de formation des 97 mécaniciens aéronautiques, des 220 organismes chargés de la gestion du maintien de navigabilité des aéronefs et des 8 500 mécaniciens détenant une licence de maintenance délivrée par l'organisme pour la sécurité de l'aviation civile (OSAC).

Ainsi, un tel dispositif permettra de renforcer l'application des règlements européens relatifs à la sécurité et notamment l'application du règlement (UE) n° 2018/1139, dans la mesure où il sera plus facile de constater et de sanctionner des infractions.

Par ailleurs, dans la mesure où ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire national, y compris en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, l'article 11 modifie pour ce faire les articles L. 6761-1, L. 6777-1, L. 6781-1 et L. 6791-1 du code des transports.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 11 sans modification.

Article 12

Habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer le dispositif de sanction à l'encontre des passagers indisciplinés (PAXI)

Adopté par la commission sans modification

L'article 12 vise à habiliter le Gouvernement à prendre, dans un délai de huit mois, une ordonnance pour renforcer la réglementation visant à lutter contre les faits commis par les passagers indisciplinés à l'intérieur d'un aéronef, notamment en renforçant les sanctions pénales et administratives.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La présence de passagers indisciplinés pose de nombreux problèmes de sécurité dans l'aviation civile et se traduit par des désagréments très divers qui compromettent notamment la sécurité des passagers et des membres d'équipage et le travail de ces derniers à bord. Ce sujet qui n'est pas assimilable à celui du risque terroriste et à la criminalité en général fait l'objet d'une attention particulière à tous les niveaux de l'organisation de la sécurité dans l'aviation civile.

Ainsi, l'annexe 17 de la Convention de Chicago donne une définition du passager perturbateur en son article 1^{er} : « *Passager qui ne respecte pas les règles de conduite à un aéroport ou à bord d'un aéronef ou qui ne suit pas les instructions du personnel de l'aéroport ou des membres d'équipage et perturbe de ce fait le bon ordre et la discipline à l'aéroport ou à bord de l'aéronef.* »

Pour les cas les plus graves, peut aussi s'appliquer en droit international la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs signée à Tokyo en 1963, modifiée par le Protocole de Montréal signé en 2014 et entré en vigueur en 2020 suite à la ratification de celui-ci par 22 États signataires. Le protocole permet de mieux prendre en compte les actes des passagers indisciplinés, tandis que l'un des objectifs principaux de la Convention de Tokyo était de doter les commandants de bord de pouvoirs pour débarquer les passagers dangereux et d'établir les États dans lequel les infractions pouvaient être poursuivies.

En droit interne, l'article L. 6522-3 du code des transports donne au commandant de bord le pouvoir de débarquer toute personne « *qui peut présenter un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre de l'aéronef* ».

Les faits qui peuvent être commis par des passagers indisciplinés, même les moins graves, peuvent entraîner des retards, indisposer les autres passagers, empêcher les membres d'équipage d'effectuer leur travail et notamment de veiller à la sécurité du vol. La décennie passée a vu une augmentation importante du

nombre de comportements illicites, parmi lesquels on compte le fait de fumer à bord, de comportements dangereux dus notamment à l'alcool et qui peuvent se traduire par des agressions verbales ou physiques des membres d'équipage ou d'autres passagers, et également une augmentation de comportements impliquant la détérioration du matériel. Ainsi, plusieurs organisations internationales soulignent l'augmentation du nombre d'actes malveillants de la part des passagers. L'Association internationale du transport aérien (IATA) a calculé qu'en 2017 il y avait eu un incident pour 1 053 vols, alors qu'une année auparavant, elle dénombrait un incident pour 1 424 vols.

Prendre en charge les passagers indisciplinés peut consister à les débarquer avant le début du vol, provoquant parfois des retards, ou à dérouter l'avion en vol. Les faits perturbateurs peuvent également être signalés ou faire l'objet d'un dépôt de plainte à l'issue du vol, ce qui peut entraver le bon déroulement des opérations pour le personnel navigant ou au sol. Cependant, jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole de Montréal, seul pouvait engager des poursuites l'État d'immatriculation de l'aéronef, alors que cela est désormais possible de la part de l'État où est enregistré le transporteur aérien ou de la part de l'État d'atterrissage où était prévu l'atterrissage.

Les procédures engagées par les compagnies aériennes ont donc été jusqu'à présent relativement rares par rapport au nombre de faits constatés. Certaines perturbations ne sont pas suffisamment caractérisées pour correspondre à une infraction pénale existante. De plus, malgré les règles de droit international et le fondement légal à l'action du commandant de bord prévu à l'article L. 6522-3 qui donne une définition du passager indiscipliné, un régime global de sanctions manque en droit français. Par ailleurs, les sanctions existantes relevant du droit pénal général ne sont pas toujours suffisamment dissuasives.

Pour remédier à cette situation, il est nécessaire de passer par des dispositions législatives ; c'est pourquoi l'article 12 prévoit d'habiliter le Gouvernement à instaurer un régime de sanctions pénales et administratives.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 12 du projet de loi donne des indications sur le contenu de l'ordonnance qui doit prévoir des sanctions pour différents types de comportements perturbateurs, les sanctions administratives devant viser :

- les passagers utilisant un appareil électrique ou électronique en vol alors que cela a été interdit ;
- les passagers fumant à bord ;
- les passagers entravant l'exercice de mission de sécurité du personnel navigant ;

– les passagers refusant de se conformer aux instructions de sécurité données par le personnel navigant.

Le Gouvernement envisage donc de créer un système d'exclusion au moins temporaire du transport aérien des passagers qui auront été à l'origine de faits perturbateurs mentionnés ci-dessus. L'effet dissuasif de ce type de mesures apparaît assez important si l'interdiction porte sur toutes les compagnies aériennes. Un dispositif de ce type existe déjà pour les personnes interdites d'assister à des manifestations sportives (cf. l'article L. 332-16 du code du sport).

Le Gouvernement envisage donc un système de sanctions administratives, avec une procédure éventuellement plus rapide qu'en cas de poursuite judiciaire, et qui permettra de faire respecter le principe du contradictoire. Ce système vise les infractions qui ne sont pas forcément les plus graves mais qui sont les plus nombreuses et souvent précurseurs de faits plus graves.

Il a bien été précisé que ce principe d'inscription sur une liste interdisant d'effectuer certains trajets en avion ou à l'accès à certains aérodromes serait limité dans le temps et proportionné à la gravité des faits déjà commis pour ne pas entrer en contradiction manifeste avec la liberté constitutionnelle d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie.

Les sanctions pénales déjà existantes pourront également être aggravées pour tous les faits qui, constituant une infraction, sont de nature à porter atteinte à la sécurité des vols.

Le choix a été fait de passer par une ordonnance car établir ce régime de sanction à la fois pénale et administrative demande la coordination de plusieurs administrations et de nombreux acteurs de la sécurité et de la sûreté dans l'aviation civile. Les délais sont les suivants : le Gouvernement sera habilité pour huit mois et un projet de loi de ratification devra être présenté dans un délai de trois mois après la publication de l'ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 12 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 12 sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux transports terrestres et maritimes

Article 13

(articles L. 119-2 à L. 119-4, articles L. 119-4-1 et L. 119-4-2 [nouveaux]
du code de la voirie routière)

Transposition de la directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontalier d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 procède à la transposition de la directive 2019/520 du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontalier d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union en actualisant la rédaction de la section 1 du chapitre X du titre Ier du code de la voirie routière, intitulée « Service européen de télépéage ».

Il réécrit les articles L 119-2 à L 119-4, et crée deux nouveaux articles numérotés L. 119-4-1 et L 119-4-2 portant respectivement :

- sur la transmission par les prestataires de services de péage à destination de l'État et des collectivités « des données de trafic dont ils disposent » ;
- sur les conditions d'application de la présente section, qui permettra de procéder à la transposition de l'ensemble des dispositions de la directive qui sont de nature réglementaire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le télépéage permet aux usagers d'une autoroute ou d'un ouvrage routier de franchir les péages dans une file dédiée sans avoir à s'arrêter pour s'acquitter de la redevance due à raison de l'utilisation des infrastructures routières concernées.

Sa mise en œuvre nécessite l'utilisation d'un dispositif électronique spécifique embarqué au sein du véhicule de l'usager, qui aura pour fonction d'interagir avec le système électronique de la gare de péage.

Trois acteurs sont impliqués dans cette interaction : l'usager de la route, l'exploitant de la route, également appelé percepteur de péage, et, enfin, le prestataire de services de péage, qui assure l'interface entre les deux premiers acteurs cités.

Les chiffres fournis au sein de l'étude d'impact indiquent que le recours au télépéage est évidemment massif pour les poids lourds (94,4 % des transactions) et largement répandu pour les véhicules légers (50,3 % des transactions).

Le télépéage fait l'objet d'un encadrement spécifique en droit européen.

Une première directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage dans la Communauté est intervenue sur ce sujet pour renforcer l'interopérabilité des systèmes de télépéage au sein de la Communauté européenne. Elle prévoyait notamment la mise en place d'un système européen de télépéage (SET) complémentaire par rapport aux systèmes nationaux existants et définissait, en conséquence, un ensemble de principes devant concourir à l'interopérabilité des solutions technologiques à utiliser dans ce cadre.

Cette directive a été complétée par une décision de la Commission européenne 2009/750 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques ⁽¹⁾, qui a précisé les droits et obligations des acteurs du service européen du télépéage.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a permis d'adapter le droit national au cadre européen décrit ci-dessus. Elle a notamment créé trois sections spécifiques au sein du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière, dédiées respectivement au service européen de télépéage (section 1), aux péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route (section 2) et aux péages applicables aux véhicules de transport de personnes (section 3). Cette transposition s'est traduite par la création des articles L. 119-4 à L. 119-10 du code de la voirie routière ainsi que par l'adoption d'un ensemble de textes réglementaires dédiés.

Les articles 13 à 15 du présent projet de loi interviennent pour transposer une nouvelle directive 2019/520 du 19 mars 2019 adoptée à l'initiative de la Commission européenne pour donner un nouvel élan à la constitution d'un système de télépéages routiers européens véritablement interopérables.

Cette dernière directive contient deux volets consacrés respectivement :

– à la définition du service européen de télépéage et à l'interopérabilité des systèmes concernés (chapitre I à VII de la directive). Il s'agit essentiellement d'une actualisation des dispositions existantes, l'objet de la directive étant de faire « remonter » à son niveau le contenu de la décision 2009/750 de la Commission européenne ;

– à la lutte contre la fraude, en facilitant l'échange d'informations sur les véhicules et les propriétaires qui seraient en situation de fraude (chapitre VIII de la directive). Ces dispositions s'inspirent de celles concernant l'échange transfrontalier d'informations sur les infractions en matière de sécurité routière, inscrites au sein de la directive 2015/413 du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière.

(1) *Décision 2009/750 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques.*

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 13 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, transpose la partie législative du contenu de la directive 2019/520. Cette transposition est complétée par les articles 14 et 15 du projet de loi.

L'article 13 contient l'essentiel des modifications apportées au sein du droit national en vue de transposer la directive 2019/520 du 19 mars 2019. Il procède à une nouvelle rédaction des articles L. 119-2 à L. 119-4 et crée deux nouveaux articles au sein de la section 1 du chapitre X du titre 1^{er} du code de la voirie routière : les articles L. 119-4-1 et L. 119-4-2.

L'article L. 119-2 dans sa nouvelle rédaction vient compléter et élargir la définition du service européen de télépéage (SET), qui ne concernait, pour l'heure, que les paiements effectués par les usagers du réseau routier *via* l'utilisation d'un dispositif électronique embarqué.

La nouvelle définition proposée intègre désormais un élément matériel (le service de péage) et un élément organique (l'enregistrement du prestataire de services en tant que prestataire du service européen de télépéage).

Cette actualisation repose sur un double constat :

– d'une part, le système de télépéage ne saurait constituer en tant que tel un « moyen de paiement » ;

– d'autre part, les évolutions technologiques rendent obsolètes la définition prévue en l'état actuel du droit puisque la détection du véhicule peut être effectuée par reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation du véhicule, ce que prévoit la directive 2019/520.

Cet article étend par ailleurs le champ d'application du SET aux transbordeurs qui constituent, d'après la directive, une des composantes du service européen de télépéage.

Dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 13 du projet de loi, l'article L. 119-3 du code de la voirie routière reprend les dispositions de l'actuel article L. 119-4 en précisant le contenu général des obligations des prestataires du service européen de télépéage et des percepteurs de péage.

Le II de cet article précise notamment l'obligation pour les percepteurs de péage de déterminer la rémunération des prestataires du service européen de télépéage selon une méthode définie et de façon « *transparente et non discriminatoire* » ⁽¹⁾, conformément à ce qu'indique la directive.

(1) Transposition des dispositions du 2 de l'article 7 de la directive.

Le III de cet article prévoit en outre la possibilité pour les percepteurs de péage d'obtenir auprès des prestataires du service européen de télépéage « *les données nécessaires à l'identification des auteurs d'une infraction que leurs agents sont habilités à constater et consistant dans le défaut de paiement du péage dû* ». Cette transmission est néanmoins encadrée de façon stricte, conformément à l'article 5 de la directive (absence de divulgation de ces informations, absence d'utilisation alternative de ces données, par exemple à des fins commerciales).

En pratique, ces dispositions ont vocation à accélérer la procédure de recouvrement du péage dû, le percepteur de péage n'étant désormais plus obligé, de façon systématique, d'interroger le système d'immatriculation des véhicules (SIV) sur le fondement du 14° de l'article L 330-2 du code de la route avant d'enclencher la procédure transactionnelle prévue à l'article 529-6 du code de la procédure pénale.

Le I et le IV de cet article sont identiques aux dispositions actuellement en vigueur.

L'article L. 119-4, dans sa nouvelle rédaction, confie à l'Autorité de régulation des transports (ART) une mission de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du service de télépéage européen.

L'ART peut rendre à cet effet un avis « *sur tout différend concernant leurs relations ou négociations contractuelles par lequel elle vérifie que les conditions contractuelles appliquées par un percepteur de péage [...] ne sont pas discriminatoires et, le cas échéant, que les prestataires du service européen de télépéage sont rémunérés selon une méthode transparente et non discriminatoire* ».

Elle dispose pour ce faire de la possibilité de demander toute information nécessaire à l'exercice de sa mission, non seulement aux acteurs impliqués, mais « *à toute personne dont l'activité est liée à la prestation du service européen de télépéage* ».

Cet article prévoit enfin deux autres missions dévolues à l'ART que sont la tenue du registre électronique du service européen de télépéage et l'enregistrement des prestataires du SET. Ces deux missions existaient déjà précédemment (directive précitée de 2004) mais étaient assurées jusqu'ici au niveau ministériel ⁽¹⁾.

Le nouvel article L. 119-4-1 du code de la voirie routière introduit par l'article 13 du projet de loi prévoit la possibilité, pour l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, de se voir transmettre à leur demande par les prestataires du SET les données du trafic routier dont ils disposent. Conformément aux dispositions de l'article 14 de la directive, cette transmission ne peut intervenir que pour la mise en œuvre des politiques publiques. L'article L. 119-4-1 précise

(1) En ce qui concerne la mission de conciliation, elle était assurée par la commission de conciliation du télépéage instituée par le décret n° 2012-645 du 3 mai 2012, jusqu'à sa suppression par le décret n° 2019-1362 du 16 décembre 2019.

également que cette transmission peut intervenir « *pour les besoins de la gestion de l'exploitation du domaine public routier dont elles sont affectataires, en ce inclus la gestion du trafic* ».

Enfin, le nouvel article L. 119-4-2 renvoie à un décret pris en Conseil d'État les modalités d'application de la section du code de la voirie routière ainsi actualisée. C'est ce décret, comme le précise l'étude d'impact, qui viendra notamment procéder à la transposition d'éléments du droit européen qui ne sont pas de niveau législatif.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 13 du projet de loi a fait l'objet d'une modification par amendement au stade de la commission, afin de redresser une erreur de numérotation, afin d'éviter l'existence de doublons au sein du code de la voirie routière.

Quatre amendements ont également été adoptés en séance publique sur cet article.

Deux amendements identiques ont complété le second alinéa de l'article L. 119-4 du code de la voirie routière, afin de préciser le contenu de l'avis que l'ART peut rendre dans le cadre de sa mission de conciliation et d'éviter une sous-transposition de la directive 2019/520 du 19 mars 2020.

L'ART se voit ainsi chargée, à l'occasion de ses avis de conciliation, de vérifier « *que les conditions contractuelles appliquées par un percepteur de péage aux prestataires du service européen de télépéage ne sont pas discriminatoires et, le cas échéant, que les prestataires du service européen de télépéage sont rémunérés selon une méthode transparente et non discriminatoire* ». Cette modification vient donc resserrer le périmètre de cet avis.

Deux autres amendements identiques ont par ailleurs supprimé l'alinéa 17 de l'article 13 dans sa version initiale afin de maintenir l'exercice de la mission d'enregistrement des prestataires du service européen de télépéage au niveau ministériel au motif que cette mission d'enregistrement n'aurait « *aucun lien avec les autres missions et l'expertise développée par l'Autorité de régulation des transports, et relève davantage de la protection des usagers et des percepteurs de péages que d'une véritable mission de régulation économique sectorielle* ».

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté huit amendements sur cet article, dont six à l'initiative du rapporteur.

Les amendements CD44, CD49, CD43, CD42 et CD41 sont des amendements rédactionnels ou de cohérence.

L'amendement CD28 de Mme Marie Silin (LaREM) vise à permettre aux percepteurs de péages d'interroger l'ensemble des prestataires de services de péage, qu'ils soient ou non des prestataires du service européen de télépéage.

L'amendement CD26 de la même auteure rétablit l'alinéa 17 de cet article, qui prévoit que l'ART est chargée d'enregistrer en tant que prestataire du service européen de télépéage les personnes morales établies en France qui souhaitent exercer cette activité.

Enfin, l'amendement CD48, du rapporteur, élargit le périmètre de l'action de l'ART dans le cadre de sa mission de conciliation.

Article 14

(article L. 330-2 du code de la route)

Transposition de la directive (UE) 2019/520 en matière de défaut d'acquiescement du péage

Adopté par la commission sans modification

L'article 14 procède à une actualisation de l'article L. 330-2 du code de la route pour transposer l'article 23 de la directive en intégrant le « défaut d'acquiescement du péage » au sein des motifs permettant la communication à destination d'autres États membres d'informations relatives à la circulation des véhicules.

I. LE DROIT EN VIGUEUR ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 14 complète le 9° *bis* de l'article L 330-2 du code de la route afin de permettre aux autorités publiques françaises de transmettre aux « services compétents », c'est-à-dire aux « points de contact nationaux des États membres de l'Union européenne » ⁽¹⁾ les informations permettant d'identifier les résidents français qui n'auraient pas acquiescé des péages dus.

Cette modification offre une base législative à la transposition du chapitre VIII de la directive 2019/520 qui sera effectuée par voie réglementaire.

Le Sénat a adopté l'article 14 sans modification.

(1) Pour rappel, les États membres de l'Union sont tenus de mettre en place ces points de contact en vertu de la directive 2015/413.

II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 14 sans modification.

Article 15

(article L. 1262-3, L. 1264-1 et L. 1264-2 du code des transports)

Coordination concernant les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de télépéage

Adopté par la commission avec modifications

L'article 15 procède à une coordination entre le code des transports et le code de la voirie routière concernant les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de télépéage.

I. LE DROIT EN VIGUEUR ET LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 15 actualise l'article L. 1262-3 du code des transports, qui définit les missions de l'Autorité de régulation des transports, en prévoyant un renvoi au code de la voirie routière pour les missions de l'ART concernant le secteur des autoroutes. Il s'agit d'un article de coordination avec les dispositions précédemment décrites.

Le Sénat a adopté l'article 15 sans modification.

II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques CD47 du rapporteur et CD32 de M. Gérard Leseul (SOC), ainsi que les amendements identiques CD45 et CD36 des mêmes auteurs afin de consolider le pouvoir de collecte d'informations de l'ART et de lui permettre d'exercer certaines de ses missions.

Article 15 bis (nouveau)

(article L. 122-31 du code de la voirie routière)

**Collecte d'informations par l'Agence de régulation des transports auprès
des sous-concessionnaires du réseau autoroutier**

Créé par la commission

L'article 15 *bis*, créé par adoption de deux amendements identiques en commission, étend le pouvoir de collecte de données de l'Autorité de régulation des transports aux sous-concessionnaires.

Ce nouvel article, créé par adoption d'amendements identiques CD39 du rapporteur et CD34 de M. Gérard Leseul (SOC), porte modification de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière consacré à la capacité de collecte de données de l'Autorité de régulation des transports (ART) dans le secteur des autoroutes concédées.

Il complète cet article en intégrant expressément les sous-concessionnaires du réseau autoroutier parmi les entités susceptibles de faire l'objet de collectes régulières d'information de la part de l'ART.

Cette collecte constitue en effet un enjeu important pour contrôler le respect des engagements pris par les sous-concessionnaires en application de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière en matière de modération tarifaire pour les carburants, pour apprécier si la durée des contrats de sous-concession n'excède pas le temps raisonnablement escompté par l'exploitant pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou des services avec un juste retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.

Article 16

(articles L. 218-1, L. 218-2, L. 612-1, L. 622-1, L. 632-1 et L. 640-1 du code de l'environnement)

Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre des combustibles marins

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 met en conformité le droit français avec la directive 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 qui vise à réduire la teneur en soufre des combustibles marins. Il vient préciser au sein du code de l'environnement l'existence d'un plafond de teneur en soufre des combustibles marins de 3,50 % en masse pour les navires mettant en œuvre des méthodes de réduction des émissions et qui ne peut être dépassé que pour ceux fonctionnant en système fermé. Cet article rend également applicable le régime des sanctions pénales prévu en cas de non-respect de ce plafond. Il procède enfin à l'extension de l'application de ce régime en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les navires utilisent majoritairement comme combustible le *fuel-oil* lourd, qui est dérivé du pétrole brut et contient du soufre. Sa combustion génère des oxydes de soufre et des particules qui polluent les milieux naturels et constituent donc une menace pour l'environnement, en particulier pour un certain nombre d'écosystèmes fragiles en raison de la création de dépôts acides.

La teneur en soufre des combustibles fait l'objet d'un encadrement en droit international et en droit européen important afin de réduire autant que possible ce risque, dans un contexte où le trafic maritime est le principal vecteur des échanges de marchandises entre les pays.

En droit international, la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) possède une annexe VI comprenant les règles relatives à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires, adoptée en 1973 au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) et entrée en vigueur le 19 mai 2005.

Comme l'indique le site internet de l'Organisation maritime internationale, cette annexe « *fixe des limites aux émissions d'oxyde de soufre et d'oxyde d'azote provenant des gaz d'échappement des navires et interdit les émissions délibérées de substances qui appauvrissent la couche d'ozone* ». Elle prévoit également que « *dans certaines zones désignées de contrôle des émissions, les normes de contrôle des SO_x, des NO_x et des particules sont plus rigoureuses* »⁽¹⁾. Sa règle n° 14, en

(1) [https://www.imo.org/fr/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/fr/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

particulier, concerne les oxydes de soufre (SOx) et comprend à la fois des prescriptions générales et des prescriptions plus spécifiques applicables dans les zones de contrôle des émissions de SOx.

En droit européen, deux directives sont intervenues sur ce sujet :

– la directive 2012/33 du 21 novembre 2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la teneur en soufre des combustibles marins ;

– la directive 2016/802 du 11 mai 2016 du Parlement européen et du Conseil concernant la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, qui est venue consolider le cadre établi par la directive précitée de 2012.

Comme l'indique l'étude d'impact, « *en application de ces deux normes, la limite maximum autorisée s'agissant de la teneur en soufre des combustibles marins utilisés par les navires par les navires est de 0,5 % en masse* ». Cette teneur est plus stricte en zone de contrôle des émissions de soufre (zones dites « SECA »), puisqu'elle est alors abaissée à 0,10 %.

La directive 2016/802 du 11 mai 2016 prévoit toutefois des dérogations à ces deux obligations pour les navires ayant recours à des essais de méthodes de réduction des émissions en soufre, à condition qu'ils réalisent en permanence des réductions des émissions de dioxyde de soufre au moins équivalentes à celles qu'ils auraient obtenues en utilisation du combustible marin conforme aux exigences (articles 5 et 8 de la directive précitée).

L'article L. 218-2 du code de l'environnement reprend les obligations fixées au sein du droit international et européen. Les navires « *naviguant dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction française* » doivent ainsi respecter ces règles.

Néanmoins, la transposition de la directive 2016/802 en droit national reste incomplète, comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le présent projet de loi. Il n'est en effet pas fait mention, au sein de l'actuel article L. 218-2 du code de l'environnement, du plafond de teneur en soufre des combustibles qu'il est possible d'atteindre de façon dérogatoire pour les navires mettant en œuvre des méthodes de réduction de leurs émissions, ni de la possibilité de dépasser ce plafond pour les navires fonctionnant en système fermé. En outre, le régime actuel de sanctions en cas de violation de ces dispositifs est inscrit au sein de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (article 213-6-04) par un arrêté du 14 février 2020, n'est pas effectif faute de base légale.

L'article 16 du projet de loi entend donc remédier à ces difficultés en complétant l'article L. 218-2 du code de l'environnement.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 16 procède à la modification de plusieurs articles du code de l'environnement pour adapter le droit national au contenu de la directive 2016/802 précitée.

Il complète, en premier lieu, le IV de l'article L. 218-2 du code de l'environnement pour mentionner le plafond de teneur en soufre des combustibles marins à hauteur de 3,5 % en masse, dans le cadre de la dérogation existant pour les navires mettant en œuvre des méthodes de réduction de leurs émissions de soufre, ainsi que la possibilité pour ceux qui fonctionnent en système fermé, d'utiliser un combustible dont la teneur en soufre dépasse cette dernière valeur.

Il offre par ailleurs une base légale au régime de sanction en cas de violation de ces dispositions.

Il prévoit, enfin, l'application de ces nouvelles dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) en actualisant les articles L. 612-1, L. 622-1, L. 632-1 et enfin L. 640-1 du même code.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen en commission, l'article 16 a fait l'objet d'une réécriture globale consécutive à l'adoption d'un amendement du rapporteur.

Les modifications suivantes ont été apportées à cet article dans ce cadre :

– l'ajout, au sein de l'article L. 218-1 du code de l'environnement, d'un alinéa complémentaire précisant la définition des méthodes de réduction des émissions de soufre ;

– une actualisation de la nouvelle rédaction proposée de l'article L. 218-2 du code de l'environnement, au profit de la suppression de valeurs de teneur en soufre n'ayant plus de portée en droit, en raison de l'entrée en vigueur des valeurs actualisées, telle que prévue au même article ;

– une nouvelle rédaction du IV du même article L. 218-2, plus complète et adaptée au contenu de la directive 2016/802, en précisant notamment que les méthodes de réduction des émissions de soufre mises en œuvre par les navires ne peuvent avoir une incidence négative notable sur l'environnement.

Plusieurs amendements ont également été adoptés au stade de la séance publique au Sénat :

– un amendement venant compléter l'article L. 218-2 du code de l'environnement pour y intégrer l'interdiction pour tous les navires de transporter,

à des fins d'utilisation, du fuel dont la teneur en soufre dépasse 0,5 % en masse, à la suite de l'entrée en vigueur du *Carriage Ban* de l'Organisation maritime internationale, qui vient modifier la règle 14 de l'annexe VI de la Convention MARPOL en ce sens ;

– un amendement de clarification rédactionnelle concernant l'application des règles évoquées ci-dessus dans les TAAF.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel CD40 du rapporteur ainsi qu'un amendement CD30 de Mme Sophie Panonacle (LaREM) visant à garantir l'effectivité de l'application des articles L. 218-1 et L. 218-2 du code de l'environnement dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Article 17

(articles L. 5547-4, L. 5547-10 [nouveau], L. 5765-1, L. 5775-1, L. 5775-10 et L. 5785-1 du code des transports)

Obligations des organismes de formation professionnelle maritime

Adopté par la commission sans modification

L'article 17 met en conformité le droit français avec la directive 2008/106 du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, qui reprend elle-même largement les exigences de deux conventions internationales. Il vient parachever la transposition mise en œuvre par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel en ajoutant les superviseurs à la liste des personnels des organismes de formation professionnelle maritime dont le niveau de qualification et d'expérience est pris en compte dans le cadre de la délivrance d'un agrément et renvoie au pouvoir réglementaire la définition du niveau de qualification des formateurs et évaluateurs dispensant ces formations. Cet article étend ces différentes modifications en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La formation professionnelle des gens de mer fait l'objet d'un encadrement spécifique en droit international et européen.

Plusieurs textes sont intervenus sur ce sujet pour garantir un niveau de formation minimal et des pratiques communes entre les professionnels maritimes des différents pays :

– la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille adoptée en 1978 (STCW) ;

– la convention internationale sur les normes de formation du personnel des navigants de pêche, de délivrance des brevets et de veille adoptée en 1995 (convention STCW-F) ;

– et, enfin, la directive 2008/106/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, qui reprend largement les dispositions des deux conventions précédemment évoquées.

En droit national, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé une nouvelle section au sein du code des transports consacrée à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime, en créant les articles L 5547-3 à L 5547-9 du code des transports.

L'actuel article L. 5547-3 de ce code prévoit ainsi que toute « *formation conduisant à l'obtention ou au renouvellement des titres de la formation professionnelle maritime ne peut être dispensée que dans le cadre d'un organisme de formation agréé à cet effet par l'autorité administrative définie par décret en Conseil d'État* ».

Son second alinéa écarte néanmoins l'application de ce principe pour les établissements de formation placés sous la tutelle du ministère de la mer pour les formations dispensées au stade de la formation initiale.

Les lycées professionnels maritimes (au nombre de douze) et l'École nationale supérieure maritime ne sont donc pas soumis à cet agrément, ni aux exigences relatives aux niveaux de qualification et d'expérience de ses dirigeants, de ses formateurs et de ses évaluateurs prévus à l'article L. 5547-4 du même code.

L'article 17 propose donc de remédier à cette transposition incomplète de la directive précitée.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 17 procède à plusieurs modifications au sein du code des transports :

– il substitue, au terme de dirigeant mentionné à l'article L. 5547-4, le terme de « superviseur » pour reprendre un vocable conforme au contenu des conventions internationales précitées ;

– il crée une nouvelle section consacrée à la « *qualification des formateurs et évaluateurs* » qui comprend un nouvel article L. 5547-10, qui prévoit que les niveaux de qualification et d’expérience des formateurs et des évaluateurs dans les établissements mentionnés au II de l’article L. 5547-3 seront définis par voie réglementaire ;

– il corrige une erreur matérielle à l’article L. 5775-10 ;

– il prévoit enfin l’application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie (article L. 5765-1), en Polynésie française (article L. 5775-1) et à Wallis-et-Futuna (article L. 5785-1).

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article a fait l’objet d’une modification par amendement du rapporteur en commission afin de corriger une erreur de numérotation présente à l’alinéa 6 de cet article.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l’article 17 sans modification.

Article 18

(articles L. 5241-2-2, L. 5241-2-10, L. 5762-1, L. 5772-1, L. 5782-1 et L. 5792-1 du code des transports)

Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins

Adopté par la commission sans modification

Cet article modifie plusieurs dispositions du code des transports relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins en vue de l'entrée en vigueur, en juillet 2021, d'une partie du règlement (UE) n° 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, qui modifie le règlement européen (CE) n° 765/2008 relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché. Il complète en conséquence la définition de la notion d'opérateur économique, en intégrant en son sein les « *prestataires de services d'exécution des commandes* » et renforce la capacité d'intervention de l'autorité de surveillance des équipements marins sur les matériels présentant un danger ou un risque pour le consommateur.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La surveillance du marché des produits soumis à une législation européenne harmonisée est encadrée par le règlement (CE) n° 765/2008 du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil. L'objet de cette surveillance est de garantir la santé et la sécurité des utilisateurs de ces produits, parmi lesquels figurent les équipements marins.

Les équipements marins font l'objet d'un encadrement spécifique en droit européen *via* la directive 2014/90/UE relative aux équipements marins.

L'objectif de cette directive, qui intervient en plus du règlement précité, est à la fois d'améliorer la sécurité en mer, de prévenir la pollution marine et de veiller à ce que les normes internationales de sécurité pour les équipements à bord des navires européens soient interprétées de la même manière dans toute l'Union européenne (UE).

En France, c'est la direction des affaires maritimes (DAM) du ministère de la transition écologique qui est responsable de la surveillance de ces équipements présents sur le marché.

La transposition de cette directive a été effectuée à l'occasion de la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques. Son article 13 a notamment créé une section 2 *bis* au sein du chapitre I^{er} du titre IV du

livre II de la cinquième partie du code des transports, consacrée aux « équipements marins ».

Un nouveau règlement européen (UE) n° 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits dont l'entrée en vigueur est prévue le 16 juillet prochain, vient modifier le règlement (CE) n° 765/2008 précité. Une nouvelle intervention du législateur est donc nécessaire pour adapter le droit national aux évolutions du cadre européen dans cette matière.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 18 du projet de loi procède à plusieurs modifications au sein du code des transports afin de conformer la législation nationale au contenu du règlement (UE) n° 2019/1020 du 20 juin 2019 du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance du marché et la conformité des produits avant son entrée en vigueur au mois de juillet prochain.

Il complète à cet effet l'article L. 5241-2-2 en insérant au sein de la liste des acteurs revêtant le statut d'opérateur économique les « prestataires de services d'exécution des commandes ». Un prestataire de services d'exécution des commandes doit être entendu comme « *toute personne physique ou morale qui propose dans le cadre d'une activité commerciale, au moins deux des services suivants : entreposage, conditionnement, étiquetage et expédition des équipements marins sans en être propriétaire, à l'exclusion des services postaux* ».

Il complète également l'article L. 5241-2-10 en donnant à l'autorité de surveillance des équipements marins la possibilité d'ordonner la diffusion ou l'affichage d'une mise en garde sur les équipements marins présentant un ou des non-conformités ou des dangers pour leurs utilisateurs.

Il prévoit enfin une application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 18 sans modification.

Article 18 bis (nouveau)

(article L. 4463-2 du code des transports)

Prix des contrats de transport fluvial de marchandises

Créé par la commission

L'article 18 *bis*, introduit par la commission, met en conformité avec le droit européen les règles relatives à la définition du prix des contrats dans le domaine du transport fluvial de marchandises.

Cet article additionnel, résultant de l'adoption de l'amendement CD27 de Mme Marie Silin (LaREM), vise à actualiser la rédaction de l'article L. 4463-2 du code des transports qui pose le principe de l'interdiction de la conclusion de contrats à un prix inférieur au coût de la prestation de services dans le domaine du transport fluvial de marchandises.

La rédaction actuelle de cet article du code des transports n'est pas conforme à l'article 2 de la directive 96/75/CE du Conseil du 19 novembre 1996 concernant les modalités d'affrètement et de formation des prix dans le domaine des transports nationaux et internationaux de marchandises par voie navigable dans la Communauté, selon lequel les contrats sont librement conclus entre les parties concernées et les prix librement négociés.

Le nouvel article 18 *bis* du projet de loi prévoit désormais que ces prix ne doivent pas constituer, conformément aux règles communautaires en matière de droit la concurrence, des prix bas susceptibles de constituer un abus de position dominante telle qu'elle est définie à l'article L. 420-2 du code du commerce, en conformité avec le droit de l'Union européenne, avec application des sanctions prévues à l'article L. 464-2 du même code.

Article 19

(article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure)

Casinos en mer

Adopté par la commission sans modification

Cet article vient sécuriser en droit, dans le contexte du *Brexit*, la possibilité pour les ferries sous pavillon français naviguant entre la France et le Royaume-Uni d'exploiter exclusivement des appareils de jeu de type « machine à sous ».

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité d'exploiter au sein des casinos installés à bord des navires des appareils de jeu (machines à sous) dans le cadre d'une « *ligne régulière intracommunautaire* ».

Comme le précise l'étude d'impact, cette dérogation à la législation française sur les jeux de cette nature, qui prévoit que ces appareils ne peuvent être exploités qu'au sein de casinos et en association avec des jeux de table, a pour but de permettre aux armateurs de conserver une activité profitable et de les mettre dans des conditions de concurrence satisfaisantes avec leurs homologues britanniques. La réglementation en vigueur au Royaume-Uni autorise en effet les navires battant pavillon britannique à exploiter seuls ces machines et le *Gambling Act* offre par ailleurs une possibilité similaire pour les navires battant pavillon étranger naviguant dans les eaux britanniques.

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le cadre du *Brexit* fait peser le risque que les navires battant pavillon français ne puissent plus exploiter ces appareils de jeu, au regard de la rédaction actuelle de l'article L. 321-5 du code de la sécurité intérieure qui fait référence à la condition que les navires concernés appartiennent à une « *ligne intercommunautaire régulière* ».

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 19 prévoit de substituer au mot « *intercommunautaire* », les mots « *touchant un port de l'Union européenne* », cette modification intervenant à deux reprises pour une question de cohérence rédactionnelle, au premier alinéa du II et à la fin du 1° du III de l'article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 19 sans modification.

Article 20

(articles L. 5544-27, L. 5544-29, L. 5544-31-1 [nouveau] et L. 5785-1 du code des transports)

Travail de nuit des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires

Adopté par la commission sans modification

L'article 20 vise à mettre en conformité les dispositions du code des transports relatives au travail de nuit de jeunes de moins de 18 ans à bord des navires avec la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail et la directive 2017/159 relative à la mise en œuvre de la convention C188 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur le travail dans la pêche.

Il prévoit notamment, dans sa version initiale :

- d'avancer l'heure à laquelle débute le travail dit de nuit, en principe interdit, à 21 heures (au lieu de 22 heures actuellement) afin de couvrir une période de 9 heures consécutives conformément au droit européen ;
- d'étendre la période de repos obligatoire dont bénéficient ces jeunes travailleurs de minuit à 4 heures du matin plutôt que 5 heures.

Il précise également que ces dispositions s'appliquent à Wallis-et-Futuna.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les mineurs peuvent réaliser un stage embarqué à bord d'un navire dans le cadre d'une période de formation en milieu professionnel. En 2019, 1 750 jeunes travailleurs ont bénéficié de ce dispositif en France, auxquels il faut ajouter 60 jeunes titulaires d'un contrat d'engagement maritime et 60 jeunes titulaires d'un contrat de professionnalisation.

Le travail des jeunes de moins de 18 ans à bord de navires fait l'objet d'un encadrement en droit international, européen et national.

En droit international, deux textes régissent le travail des mineurs à bord de navires :

– la convention n° 186 de l'OIT relative au travail maritime, adoptée en 2006 ;

– la convention n° 188 de l'OIT relative au travail dans la pêche, adoptée en 2007.

En droit européen, plusieurs directives reprennent le contenu des conventions :

– la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime de 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE ;

– la directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche de l'Organisation internationale du travail de 2007, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche) ;

– la directive 94/33/CE du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail, qui détermine des prescriptions minimales en vue de garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des jeunes travailleurs. Elle contient des dispositions spécifiques s'agissant notamment du travail à la pêche (article 9 sur le travail de nuit et article 10 sur la période de repos).

En droit interne, les dispositions relatives aux jeunes travailleurs employés à bord des navires ainsi que les règles relatives à la santé et la sécurité au travail qui leur sont applicables sont reprises dans le code des transports (articles L. 5544-26 à L. 5544-32 et L. 5545-5 à L. 5545-8).

S'agissant du travail de nuit, l'article L. 5544-27 du code des transports interdit le travail de nuit à bord des navires aux jeunes âgés de moins de 18 ans. Toutefois, lorsque la formation le justifie, une dérogation à l'interdiction du travail de nuit peut être accordée par l'inspection du travail pour le secteur de la pêche.

S'agissant du repos quotidien, l'article L. 5544-29 du code des transports fixe la durée du repos quotidien à 12 heures consécutives au moins, comprenant obligatoirement la période se situant entre minuit et 5 heures du matin. En cas de travail de nuit, la durée du repos quotidien est d'au moins 14 heures consécutives. La période de repos obligatoire comprise entre minuit et 5 heures n'est pas applicable au secteur de la pêche lorsqu'une dérogation à l'interdiction de travailler la nuit a été accordée.

En l'état, ces dispositions ne sont que partiellement conformes aux exigences européennes. En effet, la période du travail de nuit définie à l'article L. 5544-27, allant de 22 heures à 6 heures du matin, ne permet pas de couvrir une période de « neuf heures consécutives » conformément à la directive 2017/159.

Par ailleurs, la France se trouve en situation de surtransposition s'agissant de la définition de la période de repos obligatoire : en effet, celle-ci est actuellement

comprise entre minuit et 5 heures du matin selon l'article L. 5544-29 du code des transports, soit un intervalle plus large que celui prévu par la directive 94/33/CE. De plus, cette définition semble inadaptée aux contraintes des métiers maritimes, dès lors que les embarquements ont généralement lieu avant 5 heures du matin. En pratique, selon des organisations professionnelles des gens de mer entendues par le Sénat, cette rédaction a actuellement pour effet d'empêcher certains jeunes effectuant des stages d'embarquer à bord des navires.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 20 vise à mettre en cohérence des dispositions du code des transports relatives au travail de nuit et au repos quotidien des jeunes de moins de 18 ans avec la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail et la directive 2017/159 relative à la mise en œuvre de la convention n° 188 de l'OIT sur le travail à la pêche.

Pour ce faire, il modifie l'article L. 5544-27 du code des transports afin de définir le travail de nuit pour les jeunes âgés d'au moins 16 ans et de moins de 18 ans comme tout travail réalisé entre 21 heures et 6 heures et non entre 22 heures et 6 heures.

Il modifie également l'article L. 5544-29 du code des transports afin que la période de repos obligatoire s'étende entre minuit et 4 heures et non entre minuit et 5 heures.

Enfin, il modifie l'article L. 5544-29 du code des transports afin d'effectuer le bon renvoi à l'article L. 5544-27 du même code.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a soulevé deux points lors de l'examen du texte en commission.

Dans un premier temps, la commission a déploré les modifications successives de la législation concernant le travail de nuit des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires, et plus particulièrement l'ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation ou de mise en situation en milieu professionnel. Cette ordonnance a modifié l'article L. 5544-27 du code des transports en définissant la période de travail de nuit comme allant de 22 heures à 6 heures, couvrant une période de seulement 8 heures consécutives. Cette ordonnance a donc placé le droit national en contradiction avec la directive européenne.

La commission a constaté, dans un deuxième temps, qu'une garantie fixée par la réglementation européenne pour les jeunes effectuant des stages à bord de

navires de pêche, concernant le temps de pause des jeunes travailleurs, ne figurait plus dans notre droit national.

En effet, l'article 12 de la directive 94/33/CE énonce que « *les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les jeunes bénéficient, au cas où le temps de travail journalier est supérieur à quatre heures et demie, d'un temps de pause d'au moins trente minutes, si possible consécutives.* »

Cette disposition avait été transposée en droit national avant d'être abrogée par erreur par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

En conséquence, le Sénat a adopté en commission un amendement pour réintroduire cette garantie dans le code des transports relative au temps de pause.

Le Sénat a adopté l'article 20 ainsi modifié.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 20 sans modification.

Article 21

(article L. 5553-4 du code des transports)

Prise en compte des périodes d'activité partielle pour la validation des droits à pension des marins

Adopté par la commission sans modification

L'article 21 vise à soumettre au versement de cotisations vieillesse les périodes d'activité partielle des marins.

En effet, le Brexit et le contexte économique lié à l'épidémie de Covid-19 ont eu pour conséquence un recours massif à l'activité partielle de longue durée dans le secteur maritime. Cet article vise ainsi à permettre de prendre en compte ces périodes dans le calcul du salaire forfaitaire sur la base duquel les droits à pension des marins sont déterminés.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Dans le cadre de la crise sanitaire, sur l'année 2020, plus de 8 000 marins (sur les 30 000 relevant du régime de protection sociale des marins) ont bénéficié du dispositif d'activité partielle (3 000 à la pêche et 5 000 au commerce).

La crise sanitaire perdurant avec, de surcroît, les fortes conséquences du *Brexit* sur l'activité maritime en 2021, notamment s'agissant de la façade

Manche-Mer du Nord, à la fois pour la pêche mais aussi pour les services transmanche (ferries BAI et DFDS), le recours à l'activité partielle, y compris l'activité partielle de longue durée (APLD), va être accentué.

Les indemnités versées dans le cadre de l'activité partielle constituent un revenu de remplacement, prévu au II de l'article L. 5122-1 du code du travail, non soumis aux cotisations de sécurité sociale en vertu de l'article L. 5428-1 du même code. Cette période d'activité partielle ne saurait donc, en principe, permettre de valider des droits à pension, en l'absence de cotisations vieillesse.

Depuis 2020, les périodes d'activité partielle permettent d'ouvrir des droits à retraite, c'est-à-dire qu'elles sont prises en compte pour le calcul des annuités effectuées. L'article 11 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a prévu la prise en compte de l'activité partielle pour l'ouverture des droits à pension, sur une période toutefois limitée (du 1^{er} mars au 31 décembre 2020). Cette mesure devait permettre aux salariés placés en activité partielle de longue durée de continuer à valider des trimestres. L'article 8 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 a pérennisé ce système, y compris pour les gens de mer : l'article L. 5552-16 du code des transports, qui concerne les services pris en compte pour les pensions de retraite des marins, prévoit désormais la prise en compte de la période d'activité partielle.

Toutefois, les périodes d'activité partielle ne donnent toujours pas lieu au versement de cotisations au titre du risque vieillesse. Cette situation est particulièrement problématique pour les marins dont le régime spécial prévoit que le calcul de leur retraite s'effectue sur leur catégorie d'appartenance des trois dernières années précédant la liquidation de la pension.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 21 prévoit l'assujettissement des périodes de perception des indemnités prévues au II de l'article L. 5122-1 du code du travail ou, au titre de leur rémunération à la part, à l'article 10 *bis* de l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle au versement de cotisations personnelles au régime d'assurance vieillesse. Ces cotisations pourront dès lors entrer en compte dans le calcul du salaire forfaitaire des trois dernières années précédemment évoquées.

D'après l'étude d'impact, l'effet de cette mesure sera bénéfique non seulement pour les marins en fin d'activité professionnelle, mais aussi pour les plus jeunes qui ne liquideront pas prochainement leur pension.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 21 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 21 sans modification.

Article 22

(articles L. 3313-5 [nouveau], L. 3315-4-1, L. 3421-3, L. 3421-4, L. 3421-5, L. 3421-6, L. 3421-7, L. 3421-9, L. 3452-7, L. 3452-7-1 [nouveau], L. 3452-8 et L. 3521-5 du code des transports)

Application du « Paquet mobilité I »

Adopté par la commission avec modifications

Cet article introduit en droit national les règles du « Paquet mobilité I » adopté par les instances européennes en juillet 2020. Il vient inscrire au sein du droit national certaines dispositions des règlements n° 2020/1054 et n° 2020/1055 concernant les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers, ainsi que les conditions d'accès au marché du transport routier de marchandises.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le « Paquet mobilité I », adopté par les instances européennes au mois de juillet 2020, vise à harmoniser la législation européenne relative au transport en garantissant une juste concurrence au sein du marché unique et des conditions de travail des conducteurs routiers compatibles avec la préservation de leur santé et de la sécurité routière.

Ce Paquet mobilité comprend trois éléments :

– un premier volet (Paquet mobilité I) portant spécifiquement sur les conditions de travail des chauffeurs routiers et la régulation des règles de cabotage les concernant ;

– un second volet relatif à la réduction des émissions de CO₂ dans le secteur des transports ;

– un troisième volet qui doit être consacré aux enjeux de connectivité et de sécurité du transport routier.

Le Paquet mobilité I rassemble deux règlements et une directive :

– le règlement (UE) n° 2020/1054 qui concerne les durées de conduite, de pause et de repos des conducteurs routiers ;

– le règlement (UE) n° 2020/1055 qui concerne les règles d'accès à la profession de conducteur routier ;

– la directive (UE) 2020/1057 qui concerne le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier.

Ces trois textes viennent amender et compléter un corpus juridique européen déjà fourni dans ce domaine, et qui comprend les textes suivants :

– le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ;

– le règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil ;

– le règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route ;

– le règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers, abrogeant le règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route et modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

Cet article intègre essentiellement en droit national les dispositions relatives aux règlements n° 2020/1054 et n° 2020/1055 afin de permettre notamment la sanction de leur éventuelle violation.

Le règlement n° 2020/1054 introduit, pour mémoire, plusieurs avancées significatives dans le droit de l'Union. Il modifie en effet le règlement n° 561/2006 et comprend notamment :

– la création d'un droit au retour pour les conducteurs selon une périodicité déterminée ;

– l'autorisation, à titre dérogatoire et seulement pour certaines catégories de transport international, de la prise de deux repos hebdomadaires réduits successifs ;

– des sanctions pour les employeurs s'ils rémunèrent leurs chauffeurs en fonction de la vitesse de livraison.

Le règlement n° 2020/1055 impose, pour sa part, entre autres dispositions, un délai de carence de 4 jours au minimum aux transporteurs entre deux périodes de cabotage pour un même véhicule et sur le territoire d'un même État membre de l'Union européenne.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

A. ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AU CONTENU DU RÈGLEMENT (UE) N° 2020/1054 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 15 JUILLET 2020

Cet article procède à plusieurs modifications au sein du code des transports.

Il crée un nouvel article L. 3313-5 qui effectue un renvoi « *au dernier alinéa du 8 bis de l'article 8 du règlement 561/2006* » et prévoit l'obligation, pour les entreprises de transport, de documenter la façon dont elles s'acquittent « *de l'obligation d'organiser le travail de tout conducteur routier* » conformément au droit au retour créé par le règlement n° 2020/1054, de conserver cette documentation dans leurs locaux et de mettre le conducteur en état de la produire en cas de contrôle routier, afin de faciliter la vérification du bon respect de ces dispositions.

Il modifie par ailleurs l'article L. 3315-4-1 pour intégrer, conformément au règlement n° 2020/1054, dans le champ des sanctions pénales prévues à cet article, à savoir un an d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, le fait :

– de rémunérer un conducteur en fonction « de la rapidité de la livraison », ce qui est interdit par le droit européen ;

– de ne pas permettre à un conducteur routier de mettre en œuvre son droit au retour tel que décrit ci-dessus (à son lieu de résidence ou à son centre opérationnel).

B. ADAPTATION DU DROIT NATIONAL AU CONTENU DU RÈGLEMENT N° 2020/1055 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL DU 15 JUILLET 2020

Cet article procède à la réécriture des articles L. 3243-3 et L. 3243-4 du code des transports, pour prévoir respectivement :

– que les entreprises de transport routier non établies en France sont autorisées à effectuer des opérations de cabotage sur le territoire national mais doivent respecter les conditions prévues au chapitre 3 du règlement (CE) n° 1072/2009 ;

– que les donneurs d’ordre recourant à ces entreprises sont responsables de la vérification du respect de ces règles.

Il abroge également les articles L. 3421-5 à L. 3421-7 en coordination avec la création d’un nouvel article L 3454-7-1 qui punit d’une sanction de 15 000 euros d’amende le fait, pour une entreprise de transport routier non établie en France, « en violation de l’article 8 du règlement CE n° 1079/2009 » :

– de réaliser des opérations de cabotage en l’absence de réalisation préalable d’un transport routier international ou d’un déchargement de marchandises correspondantes ;

– de ne pas achever avec le même véhicule l’opération de cabotage dans un délai de 7 jours à compter de ce premier déchargement lié à un transport international ;

– de ne pas respecter la limite de trois opérations de cabotage sur une période maximale de sept jours ;

– lorsque le transport international initial n’a pas pour destination la France :

- de ne pas respecter la limite d’une opération de cabotage ;
- de ne pas respecter le délai maximal de trois jours à l’entrée vide du territoire ;
- de méconnaître le délai de carence de quatre jours à compter du dernier cabotage avant de mettre en œuvre de nouveaux transports de cabotage.
- de ne pas disposer au sein du véhicule, en cas de contrôle routier, des documents nécessaires constituant des éléments de preuve au sens du 3 de l’article 8 du règlement n° 1072/2009 « visant à attester du respect des règles applicables au cabotage routier de marchandises ».

Cet article procède enfin à des renvois et coordinations liés aux modifications précédemment évoquées.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Un amendement a été adopté sur cet article à l’initiative du rapporteur en commission, afin de procéder à des corrections rédactionnelles et de préciser que l’obligation pour les entreprises de transport de conserver les documents permettant d’attester du respect du droit au retour des conducteurs étrangers s’applique pendant une durée fixée par voie réglementaire.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel CD38 à l'initiative du rapporteur.

Article 23

(articles L. 1331-1 et L. 1331-3 et chapitre II [nouveau] du titre III du livre III de la première partie du code des transports, article 7 de l'ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 portant transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018)

Transposition de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057 « *lex specialis* » en matière de détachement des conducteurs routiers

Adopté par la commission sans modification

L'article 23 vise à transposer la directive 2020/1057 qui comporte des mesures spécifiques au détachement des conducteurs routiers.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le travail détaché des conducteurs routiers fait l'objet d'un encadrement en droit européen et français.

En droit européen, plusieurs textes posent un cadre juridique pour les travailleurs détachés :

– la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ;

– la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »)

– la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ;

– la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le

secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012 ;

– la directive 2020/1057 ou « *lex specialis* », qui est l'une des composantes du « Paquet mobilité I » adopté en juillet 2020. Elle vise à appliquer des règles spécifiques aux conducteurs routiers faisant exception au cadre général posé par la directive 96/71. L'application de ces règles doit permettre de réduire la concurrence déloyale en garantissant aux conducteurs routiers une rémunération plus juste, reposant sur les règles définies dans l'État membre d'accueil.

Le cadre européen du détachement a été transposé en droit national au sein du code du travail. Par ailleurs, des dispositions spécifiques existent déjà pour le détachement des travailleurs « roulants ou navigants » des transports terrestres, au niveau législatif (articles L. 1331-1 à L. 1331-3) et réglementaire (articles R. 1331-1 et R. 1331-7). Ces dispositions sont applicables aux activités relevant des articles L. 1262-1 et L. 1662-2 du code du travail, c'est-à-dire aux cas de détachement pour opérations de prestations de services internationales (« PSI »), au détachement interne à un groupe ainsi qu'au détachement temporaire.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 23 transpose en droit interne l'article 1^{er} de la directive (UE) 2020/1057 qui comprend de nouvelles dispositions spécifiques pour l'application du droit du détachement aux conducteurs employés par des entreprises de transport routier effectuant des prestations de service transnational.

Il crée à cet effet un nouveau chapitre dans le code des transports et restreint le champ d'application des règles actuelles aux cas de détachement ne relevant pas de la directive du 15 juillet 2020 précitée. L'article 23 exclut du champ du nouveau chapitre certaines opérations de transport, précisément définies, dont le lien avec le territoire national n'apparaît pas suffisant pour justifier, selon la directive, l'application des règles en matière de détachement.

Pour le décompte de la durée de douze mois permettant l'application du statut de travailleur détaché longue durée mentionnée au II de l'article L. 1262-4 du code du travail, l'article 23 prévoit, conformément au paragraphe 8 de l'article 1^{er} de la directive du 15 juillet 2020, d'une part, que le détachement prend fin lorsque le conducteur quitte le territoire national et, d'autre part, que cette période de détachement ainsi terminée n'est pas cumulable avec les périodes de détachement antérieures réalisées par le même conducteur ou par un conducteur qu'il remplace.

Il prévoit également que la coresponsabilité sociale du destinataire de la marchandise transportée, prévue actuellement par les dispositions du code des transports relatives au détachement (article L. 1331-2), sera applicable dans le cadre d'une prestation de services internationale de transport par route.

Il précise ensuite que les informations relatives aux conditions de travail et d'emploi qui seront mises à la disposition des entreprises de transport établies hors de France et des salariés détachés, dans le respect du paragraphe 9 de l'article 1^{er} de la directive, seront précisées par décret en Conseil d'État.

Enfin, l'article 23 prévoit des dispositions d'entrée en vigueur et une habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures législatives de mise en cohérence des codes des transports et du travail rendues nécessaires par les dispositions relatives au travail détaché des conducteurs routiers, qui n'appellent pas d'observations particulières.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a adopté un amendement afin de corriger une erreur de référence, en remplaçant à l'alinéa 22 la référence « de l'article L. 1332-2 » par la référence « du I du présent article ».

Lors de son examen en séance publique, un amendement a été adopté, remplaçant à l'alinéa 32 les mots « peuvent être communiquées aux partenaires sociaux » par les mots « sont communiquées aux organisations syndicales et patronales représentatives dans les branches professionnelles concernées ». En effet, les auteurs de l'amendement ont estimé que les partenaires sociaux doivent avoir accès aux données relatives à ce détachement. De surcroît, l'amendement apporte davantage de précision à la notion de « partenaires sociaux » en la remplaçant par les termes « organisations syndicales et patronales représentatives dans les branches professionnelles concernées »

Le Sénat a adopté l'article 23 ainsi modifié.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 23 sans modification.

Article 24

Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

Adopté par la commission sans modification

L'article 24 vise à permettre l'autorisation des installations douanières et sanitaires mises en place en urgence dans la perspective du *Brexit* et du rétablissement des contrôles aux frontières entre la France et le Royaume-Uni.

Ces installations, situées sur la commune de Calais, ont été construites en 2019 et 2020 de manière dérogatoire à la loi dite « littoral ». Autorisée sur la base d'une habilitation législative à légiférer par ordonnance, leur implantation ne vaut que pour une durée de deux ans, qui devrait expirer en 2022.

L'intervention du législateur est donc nécessaire pour pérenniser ces installations et permettre qu'elles fassent l'objet d'un permis de construire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La perspective d'un *Brexit* sans accord a conduit le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires aux frontières, ce qui comprend la réalisation des infrastructures qui en sont le support. Ainsi, des infrastructures ont été construites en 2019, comprenant notamment le centre de contrôle appelé « SIVEP-Douanes » qui comporte neuf quais de déchargement, une zone de consigne frigorifique, un parking de 100 places destiné à accueillir les poids lourds en attente de contrôle ainsi que 1 000 m² de bureaux.

En droit national, la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et *in fine*, l'ordonnance n° 2019-36 du 24 janvier 2019, ont permis ces travaux de construction en urgence, qui ont rendu possible le rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires sur les marchandises et animaux qui franchissent la frontière franco-britannique.

Or, comme elles sont situées au plus près des flux de sortie du tunnel, ces installations ont été construites dans une zone soumise à la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « littoral », en méconnaissance du principe d'urbanisation en continuité des constructions existantes qui y est applicable. L'ensemble des règles de la loi « littoral » sont désormais fixées dans le code de l'urbanisme, au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} comprenant les articles L. 121-1 et suivants.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 24 vise à permettre l'autorisation des infrastructures douanières construites à partir de 2019, en prévoyant une dérogation aux dispositions du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme.

Concrètement, cette dérogation permettra la délivrance d'un permis de construire pour ces infrastructures.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission a adopté un amendement afin d'apporter une clarification juridique et rédactionnelle pour rendre le dispositif pleinement opérationnel.

Le Sénat a adopté cet article ainsi modifié.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 24 sans modification.

Article 24 bis

(ordonnances n° 2020-1162 du 23 septembre 2020, n° 2020-933 du 29 juillet 2020, n° 2020-599 du 20 mai 2020, n° 2021-77 du 27 janvier 2021, n° 2021-266 du 20 mars 2021 et n° 2021-267 du 10 mars 2021)

Ratification de diverses ordonnances relatives aux transports

Adopté par la commission sans modification

L'article 24 *bis*, introduit par amendement au Sénat, prévoit la ratification de six ordonnances relatives aux transports, qui ont été publiées en 2020 et 2021. Ces ordonnances ont été prises par le Gouvernement sur le fondement de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le Parlement a octroyé au Gouvernement 31 habilitations à légiférer par ordonnances dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

22 ordonnances ont été publiées. Toutefois, à la date du 12 mai 2021, si un projet de loi de ratification a parfois été déposé par le Gouvernement, aucune de ces ordonnances n'a été ratifiée.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission du Sénat a proposé, par cet article 24 *bis*, de ratifier les ordonnances suivantes relatives au transport maritime :

– L’ordonnance n° 2020-234 du 11 mars 2020 modifiant le champ d’application du permis d’armement et du régime des fouilles de sûreté des navires ;

– L’ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l’embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d’observation ou de mise en situation en milieu professionnel ;

– L’ordonnance n° 2020-933 du 29 juillet 2020 relative aux conditions d’exercice d’activités maritimes accessoires et à l’adaptation des conditions d’exercice de certaines activités maritimes aux voyages à proximité du littoral ;

– L’ordonnance n° 2020-599 du 20 mai 2020 portant mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche et d’amendements à la convention du travail maritime ;

– L’ordonnance n° 2021-77 du 27 janvier 2021 modifiant les dispositions du code des transports relatives aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer ;

– L’ordonnance n° 2021-266 du 10 mars 2021 portant application de la convention conclue à Nairobi sur l’enlèvement des épaves.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l’article 24 *bis* sans modification.

CHAPITRE II *BIS*
Dispositions relatives à la prévention des risques

Article 25

(articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-12, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24 et L. 541-46
du code de l'environnement)

**Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen
relatif au mercure**

Adopté par la commission sans modification

L'article 25 vise à harmoniser le droit français avec le règlement (CE) n° 852/2017 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017, entré en vigueur en 2018, relatif au mercure qui abroge le règlement (CE) n° 1102/2008, visant à réduire les rejets de mercure liés aux activités humaines.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le mercure est un métal particulièrement toxique et dangereux pour la santé humaine, les écosystèmes ainsi que la faune et la flore sauvages.

Dès 2005, l'Europe s'est dotée d'une « stratégie communautaire sur le mercure » pour limiter l'impact de cette substance sur l'environnement et la santé. Cette stratégie en six objectifs a été suivie de la directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 portant sur la limitation d'utilisation de certaines substances dangereuses, dite « RoHS », entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, qui limite l'usage du mercure à 0,1 % du poids de certains produits commercialisés en Europe.

La dynamique de réduction de l'utilisation du mercure au sein du marché unique s'est poursuivie en 2008 avec l'adoption du règlement n° 1102/2008 du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance. Son article 7 prévoyait la détermination d'un régime de sanction des infractions à ces obligations par les États membres.

En France, un régime de sanctions pénales a été introduit à cet effet à l'article L. 541-46 du code de l'environnement.

Les dispositions de ce règlement ont été à nouveau renforcées en 2017 avec l'adoption du règlement (CE) n° 852/2017, abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008, et transposant en droit européen la Convention de Minamata adoptée en 2013 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets

néfastes du mercure. Le règlement (CE) n° 852/2017 prévoit des mesures plus contraignantes que le précédent règlement, avec notamment l'interdiction de l'importation, l'exportation et la production de mercure à partir d'un calendrier (fixé en annexe II du règlement) échelonné de décembre 2018 à 2020, selon les produits considérés (lampes d'éclairage, pesticides, piles ou accumulateurs...), ainsi qu'un régime de sanction prévu à l'article 16 dont les modalités doivent être précisées par les États membres, à condition que lesdites sanctions soient « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

En droit français, la protection contre les effets nocifs du mercure sur l'environnement et la santé humaine est inscrite au sein du code de l'environnement.

Son article L. 541-46 prévoit notamment des sanctions pénales pour des manquements en matière de prévention et de gestion des déchets. Son contenu n'a néanmoins pas été actualisé, ce qui se traduit concrètement par une absence de référence au règlement n° 852/2017, évidemment préjudiciable pour le caractère effectif du régime de sanctions afférent à la violation de ses dispositions. D'autres articles du code de l'environnement nécessitent également le même type d'actualisation.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 25 procède à la modification de plusieurs articles du code de l'environnement pour harmoniser le droit national avec le règlement (CE) n° 852/2017.

Il insère la référence audit règlement dans les articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-12, L. 521-17, L. 521-21 et L. 521-24 du code de l'environnement.

Il prévoit enfin que les manquements au règlement (CE) n° 852/2017 sont pénalement sanctionnables sur le fondement de deux dispositions distinctes :

– l'une insérée à l'article L. 521-21 du code de l'environnement, qui concerne les infractions en matière de produits chimiques (peine de deux ans d'emprisonnement maximum et 75 000 euros d'amende en cas de non-respect de ces dispositions) ;

– l'autre à l'article L. 541-46 de ce même code, relatif aux infractions en matière de gestion des déchets.

Cet article précise également que les agents chargés des contrôles relatifs aux produits chimiques sont également habilités à rechercher et constater les infractions à ce règlement en complétant l'article L. 521-12 du code de l'environnement en conséquence.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en commission un amendement visant à insérer dans le projet de loi un chapitre spécifique (II *bis*) regroupant les articles 25, 26 et 27 relatifs à la prévention des risques, dans le but d'améliorer l'architecture et la clarté du texte. Cet amendement apportait en outre des corrections d'ordre rédactionnelles.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 25 sans modification.

Article 26

(articles L. 521-17, L. 521-18, L. 521-18-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les fluides frigorigènes sont des substances liquides ou gazeuses permettant la mise en œuvre d'un cycle frigorifique, souvent utilisées pour des applications industrielles telles que la réfrigération, la climatisation, le conditionnement d'air, ou encore le refroidissement de liquides.

L'utilisation des fluides frigorigènes, et plus particulièrement des hydrofluorocarbures (HFC), fait l'objet d'un encadrement en droit international, en droit européen et en droit national.

En droit international, plusieurs accords multilatéraux encadrent l'utilisation des fluides frigorigènes.

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé le 16 septembre 1987, prévoit l'élimination progressive de dix-huit gaz nocifs pour l'environnement, dont les chlorofluorocarbones (CFC) et les hydrochlorofluorocarbones (HCFC).

L'accord mondial pour l'élimination des HFC, signé à Kigali le 15 octobre 2016 par les 197 pays signataires du protocole de Montréal, a élargi le champ de ce dernier accord pour inclure des calendriers de réduction et d'élimination progressive des HFC. Les pays développés s'engagent à réduire leur consommation de 10 % d'ici à 2019 par rapport aux niveaux de 2011-2013, pour atteindre 85 % de baisse d'ici à 2036 ; les pays en développement, dont la Chine, premier producteur mondial de HFC, et les pays africains entameront leur transition en 2024 et réduiront leur consommation de 80 % d'ici à 2045. Enfin, un troisième

groupe de pays incluant l'Inde, le Pakistan, l'Iran, l'Irak et les pays du Golfe commencera à s'exécuter en 2028 pour atteindre 85 % de baisse en 2047. Des sanctions sont prévues en cas de non-atteinte des objectifs, rendant cet accord plus contraignant que l'Accord de Paris sur le climat signé en 2015.

En droit européen, la directive dite « F-gas » de 2016 prévoit l'interdiction progressive, entre 2011 et 2017, des gaz fluorés au potentiel de réchauffement global (PRG) supérieur à 150 dans les systèmes neufs de climatisation automobile.

Le règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 a également mis en place un mécanisme de réduction progressive des quantités d'hydrofluorocarbures (HFC) mises sur le marché dans l'Union européenne qui repose principalement sur un système de quotas. Les premiers metteurs sur le marché européen doivent détenir un quota, exprimé en « tonne équivalent CO₂ (t.éq.CO₂) », pour importer ou produire des HFC. Le règlement européen n° 517/2014 ne prévoit pas la possibilité de récupérer *a posteriori* un quota correspondant à la quantité de HFC mise sur le marché dans l'UE. Il prévoit en outre, à son article 25, que les États membres mettent en œuvre des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

En France, l'article L. 521-17 du code de l'environnement définit les sanctions administratives qui peuvent être prononcées en matière de contrôle des produits chimiques. Il mentionne le règlement n° 517/2014.

La rédaction actuelle de cet article ne paraît pas toutefois correspondre au cadre européen précédemment décrit. Cet article prévoit en effet, dans les six mois suivant le constat d'un manquement, que l'autorité administrative « *peut mettre en demeure* » le fabricant ou l'importateur en infraction de satisfaire aux obligations qui s'imposent à lui. Or, un tel cas de figure est exclu par le règlement (UE) n° 517/2014 qui ne prévoit pas la possibilité pour un fabricant ou un importateur de se voir attribuer *a posteriori* un quota ou une autorisation de quota correspondant à la quantité de HFC qu'il a mise sur le marché.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 26 du projet de loi vise à aligner les dispositions législatives du code de l'environnement avec celles du règlement européen en matière de sanction en cas de non-respect des dispositions relatives à l'attribution de quotas alloués aux metteurs sur le marché de HFC. Il vise ainsi à permettre de sanctionner directement le dépassement de quota et le dépassement d'autorisation de quota pour l'importation d'équipements préchargés, sans mettre en demeure au préalable le contrevenant (comme le prévoit actuellement le code de l'environnement).

Il modifie à cet effet l'article L. 521-17 du code de l'environnement pour soumettre le manquement aux obligations relatives au respect des quotas alloués prévues à l'article 15 du règlement (UE) n° 517/2014.

Il prévoit en conséquence d'abroger le 6° de l'article L. 521-18 du code de l'environnement, inopérant, qui prévoit la procédure de sanction administrative faisant suite à une mise en demeure.

Il crée ensuite un nouvel article L. 521-18-1 dans le code de l'environnement dédié à la procédure de sanction administrative en cas de dépassement des quotas (article 16 du règlement) et de dépassement de l'autorisation de quota pour l'importation d'équipements préchargés (article 18 du règlement), qui prévoit le paiement « *d'une amende au plus égale au produit de la quantité équivalente en tonne équivalent dioxyde de carbone du dépassement de quota par un montant de 75 euros* » en cas de violation de ces dispositions.

Cet article prévoit en outre la possibilité pour la personne concernée de « *prendre connaissance du dossier* » et de présenter ses observations, afin de respecter le principe du contradictoire.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 26 sans modification.

Article 27

(articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24, L. 521-12 et L. 541-46 du code de l'environnement)

Mise à jour avec le droit européen des règles applicables aux polluants organiques persistants

Adopté par la commission sans modification

L'article 27 vise à consolider le droit national afin de rendre pleinement opérantes les procédures de sanction des infractions au règlement (UE) n° 1021/2019 sur les polluants organiques persistants.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les polluants organiques persistants (POP) sont des substances organiques toxiques qui possèdent quatre particularités, explicitées par la convention de Stockholm en 2001 : elles sont persistantes, bio-accumulables, toxiques et mobiles. Ils constituent donc un risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

La production et l'utilisation de POP fait l'objet d'un encadrement en droit international, européen et national.

En droit international, la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants signée le 22 mai 2001 et entrée en vigueur le 17 mai 2004 interdit ou restreint fortement l'utilisation de certains POP connus comme les « douze vilains » : l'aldrine, le chlordane, la dieldrine, l'endrine, l'heptachlore, l'hexachlorobenzène, le mirex, le toxaphène et les polychloro-biphényles (PCB). L'accord restreint aussi l'utilisation de dichlorodiphényltrichloroéthane (DDT) ainsi que la réduction des rejets de dioxines et de furane.

En droit européen, le règlement (UE) n° 1021/2019 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants vise à protéger la santé humaine et l'environnement en éliminant ou en limitant la production et l'utilisation de POP. Il a pour objectif de réduire au minimum, ou d'éliminer si possible, les rejets de ces substances, et de réglementer les déchets les contenant ou contaminés par celles-ci. Ce règlement abroge et remplace le règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifie la directive 79/117/CEE.

En France, l'article L. 521-12 du code de l'environnement prévoit les dispositions du contrôle du respect de la réglementation européenne. De même, l'article L. 541-46 du même code précise la procédure de sanction en cas de non-respect de l'article 7 du règlement sur la gestion des déchets (deux ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende).

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 27 du projet de loi procède à une simple actualisation des références au droit européen dans le droit national en remplaçant les références au règlement (CE) n° 850/2004 relatif aux polluants organiques persistants par la référence au règlement (UE) n° 1021/2019 du 20 juin 2019, qui lui a succédé, dans l'ensemble des articles du code de l'environnement tendant à sanctionner les manquements à cette réglementation communautaire.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 27 sans modification.

CHAPITRE III
Dispositions relatives aux minerais de conflit

Article 28
(article 59 *quindecies* [nouveau] du code des douanes)
Réglementation sur les minerais de conflit

Adopté par la commission avec modifications

L'article 28 vise à adapter le droit national aux dispositions du règlement (UE) n° 2017/821 portant sur le contrôle du respect par les importateurs du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Certains métaux précieux, souvent indispensables dans les processus de fabrication industrielle et parfois rares, sont importés par de nombreux pays du monde mais sont exploitables et exploités uniquement dans certains d'entre eux. C'est le cas des diamants dont le sol de certains pays africains est riche et qui, depuis de nombreuses décennies, sont importés notamment en Europe et aux États-Unis. L'exploitation des diamants bruts dans les pays en possédant a été à l'origine de nombreux actes de corruption et particulièrement du financement indirect, par les entreprises importatrices, de groupes criminels armés impliqués dans des guerres civiles, des trafics d'armes, du blanchiment d'argent ou encore l'exploitation des enfants (commerce présenté comme celui des « *blood diamonds* » dans les années 1990 et 2000).

Conscients d'alimenter la criminalité régionale et même des guerres civiles *via* l'achat de diamants, un certain nombre d'acteurs sous l'égide de l'ONU se sont engagés dans un processus de contrôle dit « processus de Kimberley » à partir de 2003, qui oblige les États signataires à produire pour chaque exportation de diamants bruts un certificat validé avec un numéro de série unique attestant que l'achat des diamants n'a pas servi à financer des conflits armés et des mouvements rebelles. Seuls les États signataires de ce processus peuvent s'échanger des diamants, mais ce cadre international n'impose pas d'obligation aux entreprises.

De manière plus générale, l'exploitation de tout minerai qui génère des revenus constitue une activité économique importante et joue un rôle dans le développement économique de certains pays. Néanmoins, le commerce d'autres métaux rares a généré, comme cela avait été le cas pour les diamants, un ensemble de pratiques illégales dans la chaîne de production et d'approvisionnement, particulièrement dans les pays d'Afrique centrale et australe où l'on trouve des mines d'or et d'autres métaux. Les pays importateurs ont ainsi pu constater que des

risques de corruption et donc de financement de conflits existaient à tous les niveaux de la chaîne de production :

– Au niveau de l'extraction elle-même : les mines peuvent être illégales ou être contrôlées par des groupes rebelles. Ces derniers peuvent avoir recours au travail forcé des enfants, extorquer une partie du salaire des ouvriers et ainsi financer leurs autres activités, commettre des violations des droits humains (travail forcé, violences sexuelles...). Des forces de sécurité peuvent également être sur des sites à des fins autres que la sécurité. Importer des minerais de ces sites veut nécessairement dire financer ces groupes criminels ou rebelles ;

– S'il y a des intermédiaires avant l'exportation, les risques sont nombreux aussi que des groupes criminels ou rebelles extorquent ces intermédiaires, leur faisant croire qu'ils doivent payer des taxes. Le transport par route peut aussi être illégalement taxé ;

– Si les minerais sont transportés pour être affinés ou fondus avant d'être exportés, les entreprises en charge de ce travail peuvent chercher à cacher l'origine des minerais.

Ces risques sont d'autant plus élevés dans des pays qui ont connu ou connaissent des guerres civiles et dans lesquels le pouvoir de l'État central ou des autorités publiques locales est faible.

Quatre métaux ont été identifiés comme étant les plus à risque, à savoir l'or, le tantale, le tungstène et l'étain (*gold, tin, tungsten* et *tantalum* en anglais). Les plus grands importateurs au monde de ces différents métaux sont la Chine, la République démocratique du Congo, l'Indonésie, le Brésil, le Vietnam, l'Australie, la Birmanie, le Rwanda et la Russie.

C'est pourquoi plusieurs initiatives ont vu le jour pour limiter au maximum la participation d'entreprises importatrices au financement de trafics illégaux, d'actions criminelles et de violation des droits humains. Aux États-Unis, dans la loi dit *Dodd-Frank Act* de 2010, la section 1502 exige des entreprises immatriculées aux États-Unis et cotées en bourse qu'elles s'acquittent d'un devoir de diligence en ce qui concerne les minerais provenant de la République démocratique du Congo et de ses pays voisins. Cette obligation passe notamment par l'obligation de divulguer des informations sur les minerais qu'elles utilisent.

Depuis la fin des années 2000, l'OCDE conduit également des travaux sur ce sujet et a publié un guide appelé « Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque »⁽¹⁾. Celui-ci est destiné aux États et aux entreprises et a vocation à alerter et à fournir des solutions pour les chaînes d'approvisionnement en étain, tantale et tungstène.

(1) <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

Le règlement européen (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque (règlement dit « 3TG ») reprend l'esprit et les principes directeurs du guide de l'OCDE à la rédaction duquel l'Union européenne était associée. L'ensemble des dispositions du règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Le devoir de diligence (qui reprend l'expression anglaise de « *due diligence* » que l'on peut aussi traduire par devoir de vigilance) est défini dans le guide de l'OCDE comme suit : « *L'exercice du devoir de diligence est le processus continu, proactif et réactif qui permet aux entreprises de s'assurer qu'elles respectent les droits humains, qu'elles ne contribuent pas aux conflits, et qu'elles observent le droit international et se conforment aux législations nationales, y compris celles qui concernent le commerce illicite de minerais et les sanctions des Nations Unies. La notion de devoir de diligence fondé sur les risques renvoie aux étapes que les entreprises doivent suivre pour identifier et gérer les risques effectifs ou potentiels afin de prévenir ou d'atténuer les impacts négatifs liés à leurs activités ou à leurs choix d'approvisionnement* ».

L'article 2 du règlement européen (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 précité donne une définition du « *devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement* » relativement proche en mentionnant les « *obligations incombant aux importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or en matière de systèmes de gestion, de gestion des risques, de vérifications par des tiers indépendants et de communication d'informations afin de mettre en évidence, pour y répondre, les risques réels et potentiels associés aux zones de conflit ou à haut risque, dans le but de prévenir ou d'atténuer les effets néfastes que pourraient avoir leurs activités d'approvisionnement* ».

Le principe du devoir de vigilance ou de diligence, pour reprendre la terminologie anglaise, est ainsi à la base du règlement européen : ce principe repose à la fois sur l'obligation et sur l'incitation. Les entreprises européennes doivent être attentives à l'origine des minerais exportés et à leurs conditions d'extraction ainsi qu'à la propriété et à la gestion des entreprises productrices et des intermédiaires.

Pour ce faire, elles doivent se doter de procédures internes pour identifier les risques et réduire la probabilité de commercer avec des partenaires qui ne respecteraient pas la législation de leurs pays et les droits de l'homme notamment, écartant ainsi tout risque de financement d'activités criminelles et de groupes impliqués dans des conflits et des guerres civiles. Enfin, elles doivent fournir des informations transparentes sur ces procédures. Dans l'ensemble, il s'agit néanmoins d'un processus incitatif car la réglementation ne prévoit pas de sanction ou

d'interdiction d'exporter si les entreprises ne respectent pas ce devoir de diligence ⁽¹⁾.

Un des enjeux de la promotion d'un ensemble de règles à destination des États et des entreprises pour réguler l'importation de ces minerais réside dans la définition des zones en conflit ou à haut risque. Celles-ci sont définies comme : « *une zone en situation de conflit armé ou une zone fragile à l'issue d'un conflit, ainsi qu'une zone caractérisée par une gouvernance et une sécurité déficientes, voire inexistantes, telle qu'un État défaillant, et par des violations courantes et systématiques du droit international, y compris des atteintes aux droits de l'homme* ».

De ce fait, il n'existe donc pas une liste limitative de pays déterminés dans le cadre de la réglementation européenne et de l'OCDE. Néanmoins, des études ont été demandées à des cabinets de conseils indépendants pour établir une telle liste. D'abord composée de 16 pays, principalement situés en Afrique, cette liste en comportait 28 en mai 2021. Celle liste n'a pas de caractère impératif ou exhaustif puisque les importateurs doivent s'appliquer à identifier les pays de provenance et les risques qui y règnent, qu'ils soient répertoriés ou non comme étant en zone de conflit ou à haut risque.

Les entreprises auxquelles le règlement s'applique sont les entreprises qui dépassent des seuils de minerais importés exprimés en quantité :

Seuils d'importations relevant du règlement 3TG	Étain	Tantale	Tungstène	Or
Minerai	5 000 kg	/	250 000 kg	/
Métal brut	100 000 kg	2 500 kg	500 kg	100 kg

Source : extrait de la liste des minerais et métaux relevant du champ d'application du règlement (UE) 2017/821 (annexe I).

En France, on compterait une cinquantaine d'entreprises importatrices de ces quatre métaux dans de telles quantités. Le premier point d'entrée dans l'Union européenne de ces derniers peut être la France, mais des entreprises françaises peuvent également importer ces métaux en provenance d'un autre pays de l'Union européenne. Les quantités définies dans le règlement valent « de manière générale ». Dans la mesure du possible, les autorités compétentes nationales peuvent échanger des informations pour limiter les pratiques destinées à passer sous les seuils en multipliant les points d'entrée dans l'Union.

Les secteurs d'activité les plus concernés sont (dans l'ordre décroissant) :

– le commerce de gros de minerais et de métaux, les produits chimiques, la métallurgie, la bijouterie, la joaillerie et l'horlogerie ;

(1) En ce qui concerne les obligations relatives au devoir de diligence pour les entreprises importatrices dans la chaîne d'approvisionnement, le règlement européen renvoie explicitement aux principes et recommandations du guide de l'OCDE (cf. l'article 4 notamment).

– l’industrie chimique, la parfumerie, la production, la fonderie, la vente et le recyclage de métaux précieux ;

– les bureaux de change, les banques, la recherche et la technologie.

Le règlement européen impose également des obligations aux fonderies et affineries qui recevraient les métaux bruts et les traiteraient, que ces industries soient situées sur le territoire d’un État membre ou en dehors.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le règlement (UE) n° 2017/821 précité étant d’application directe en droit national, seules les dispositions relatives à l’organisation des procédures de contrôle et à la fixation des règles applicables aux infractions, dont l’Union européenne charge expressément les États membres, nécessitent une adaptation des normes législatives et réglementaires internes (*cf.* l’article 16 du règlement).

À l’inverse, la définition du devoir de diligence, des risques à identifier et des obligations mises à la charge des importateurs, la liste des métaux et minerais « 3TG » en cause ou des personnes assujetties au règlement sont fixés par le règlement (UE) n° 2017/821 précité.

L’article 28 du projet de loi instaure donc, pour répondre aux exigences du règlement (UE) n° 2017/821, un système de contrôles du respect du devoir de diligence par les importateurs, à l’issue desquels l’autorité administrative peut enjoindre, en cas de manquement constaté, les intéressés à appliquer des mesures correctives sous peine d’exécution d’office et d’astreintes administratives.

Le I de l’article 28 soumet les importateurs assujettis au règlement (UE) n° 2017/821 précité au régime d’exécution et d’astreinte applicable en cas de manquement à leurs obligations liées au devoir de diligence en matière de documentation, de systèmes de gestion, de gestion des risques, de vérification par des tiers indépendants et de communication d’informations.

Le II mentionne « *les agents chargés de réaliser les contrôles mentionnés à l’article 11 du règlement (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 précité* ». Ces agents sont des agents de l’État, comme le prévoit l’article 3 du règlement (UE) n° 2017/821 précité, qui dispose que « *les autorités compétentes des États membres sont chargées de réaliser les contrôles a posteriori nécessaires conformément à l’article 11* ».

La direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN), qui relève actuellement du ministère de la transition écologique, a été désignée, par voie réglementaire en décembre 2017, comme autorité compétente pour assurer l’application du règlement européen. Elle remplit cette mission en lien avec le ministère de l’économie, des finances et de la relance dont relève l’administration des douanes.

L'article 11 du règlement énumère les conditions dans lesquelles les contrôles sont diligentés – sur la base des informations dont dispose l'autorité ou sur la base de « préoccupations étayées » exprimées par des tiers – et, de manière non limitative, les différentes vérifications réalisables sur pièces ou sur place, « notamment dans les locaux de l'importateur ».

Le II de l'article 28 du projet de loi traduit donc ces possibilités pour les agents chargés du contrôle : possibilité de prendre connaissance de tout document relatif aux obligations de l'importateur, sans qu'ils puissent se voir opposer le secret des affaires dans l'exercice de leurs missions, et possibilité d'effectuer des inspections sur place dans le respect des articles L. 175-5 à L. 175-15 du code minier ⁽¹⁾.

En corollaire, pour garantir les droits des entreprises contrôlées, les agents sont astreints au secret professionnel conformément aux dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Le II de l'article 28 précise que les catégories d'agents compétents pour procéder aux contrôles sont désignées par décret simple.

La procédure de contrôle comporte plusieurs étapes : le contrôle proprement dit et les mesures prises par l'autorité administrative en cas de manquement.

Le III de l'article 28 décrit le caractère contradictoire de la première phase du contrôle. Lorsqu'un agent habilité constate un ou plusieurs manquements, il adresse un rapport à l'autorité compétente et en remet une copie à l'importateur. Ce dernier peut faire part de ses observations écrites et, le cas échéant, orales, demander communication de son dossier et se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. Les conditions de forme et de délai attachées à cette procédure administrative sont fixées par voie réglementaire.

Le IV de l'article 28 du projet de loi fixe les règles applicables aux infractions ainsi que le prévoit l'article 16 du règlement (UE) n° 2017/821 précité : « en cas d'infraction au présent règlement, les autorités compétentes des États membres notifient à l'importateur de l'Union un avis prescrivant les mesures correctives qu'il doit prendre ».

En application du règlement européen, il est prévu que la DGALN notifie à l'intéressé un avis prescrivant les mesures correctives qu'il doit prendre en le mettant en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine, suivant des conditions qui seront fixées par voie réglementaire.

À l'expiration du délai et si l'importateur n'a pas pris les mesures correctives prescrites, l'autorité compétente peut, par décision motivée, faire procéder d'office à l'exécution des mesures, aux frais de l'importateur, et assortir

(1) Celui-ci régit les garanties applicables aux visites effectuées dans le cadre des missions de police administrative, dont l'intervention et le contrôle du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les lieux à visiter en cas de refus par l'importateur de l'accès à ses locaux.

cette décision du paiement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 euros jusqu'à la satisfaction de la mise en demeure. Ce montant est le même que celui fixé pour le montant de l'astreinte déterminée à l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en application du règlement dit « Bois » (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

En outre, suivant l'avis du Conseil d'État, il est prévu que le montant de l'astreinte soit proportionné à la gravité du manquement et à la situation financière de l'entreprise.

Le recouvrement du montant résultant de l'astreinte peut être réalisé selon la procédure de saisie administrative à tiers détenteur (SATD) prévue à l'article L. 262 du livre des procédures fiscales, sauf à Saint-Martin qui est régie par un livre des procédures fiscales qui lui est propre et qui nécessitera une adaptation. Le V de l'article 28 mentionne donc le caractère non applicable de la SATD à Saint-Martin.

Enfin, le VI introduit un nouvel article 59 *quindecies* dans le code des douanes ouvrant le droit de communication entre les agents habilités aux contrôles *a posteriori* et les agents des douanes de « *tous renseignements et documents détenus ou recueillis à l'occasion de l'exercice de leurs missions respectives* ».

Comme on peut le voir à travers le règlement (UE) n° 2017/821 et le dispositif législatif que le projet de loi propose d'introduire, tout le système de limitation des risques dans la chaîne d'approvisionnement repose sur la volonté de rendre les entreprises responsables et de les inciter à produire leurs propres normes et en contrôler la mise en œuvre (en cela, il s'agit de manière beaucoup plus générale d'un cadre similaire à celui de la « *compliance* »). Néanmoins, comme des contrôles du respect du devoir de diligence sont prévus, il est important d'encadrer ces contrôles et de garantir certains droits des entreprises contrôlées.

Il apparaît donc justifié d'encadrer sur le plan législatif les pouvoirs de contrôle des agents habilités, notamment pour s'assurer que les procédures de recueil d'informations et d'inspection sur place respectent les droits et garanties des entreprises assujetties au devoir de diligence. Ont donc à juste titre, comme l'enjoignait l'avis du Conseil d'État, été précisées les modalités de visite des locaux des importateurs et le respect du secret professionnel.

Néanmoins, et comme l'ont souligné les sénateurs, la rédaction actuelle laisse en suspens certaines questions.

S'agissant de l'efficacité des mesures de police administrative pour inciter les importateurs à respecter le devoir de diligence, comme nous l'avons précisé ci-dessus, le dispositif proposé ne prévoit pas de sanction. Ce n'est pas le cas du règlement dit « Bois » (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 précité qui instaure un système de « *diligence raisonnée* » assorti

de sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » – constitutives en France de délits punis de peines d’amende et de prison ⁽¹⁾. Le règlement « 3TG » s’en tient pour sa part à la prise de « *mesures correctives* » et n’évoque l’éventualité d’imposer des sanctions aux importateurs qu’après un examen par la Commission européenne, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, des rapports des États membres sur la mise en œuvre des mesures correctives.

En l’état et selon l’avis du Conseil d’État, l’absence de sanction judiciaire en cas de violation du devoir de diligence apparaît néanmoins justifiée pour les minerais de conflit. On peut s’interroger sur les suites qui seront données à cette réglementation spécifique lors de l’étape prévue de revoyure en 2023. Mais comme l’a indiqué le Gouvernement au rapporteur, il est important d’attendre l’évaluation qui sera réalisée en 2023, d’autant que d’autres projets envisagent d’établir des « devoirs de diligence » au niveau européen, notamment :

– sur les matériaux utilisés pour les batteries mises sur le marché dans l’UE (cobalt, graphite, lithium et nickel) ;

– sur les activités menées par les multinationales et leurs fournisseurs, dans la logique de la loi française sur le devoir de vigilance de 2017 des sociétés mères.

Les travaux préparatoires au Sénat en commission des affaires étrangères ont fait apparaître que n’était pas encore tranchée la question de savoir qui réaliserait les contrôles. Dans son avis, le Conseil d’État valide la désignation par décret simple des agents chargés des contrôles. En revanche, il apparaît que les services centraux ou déconcentrés qui en auront la responsabilité n’étaient pas encore précisément définis. La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ne semble pas être l’administration la plus à même d’effectuer cette mission puisqu’il s’agirait de contrôler des procédures internes des entreprises importatrices (et non les minerais importés eux-mêmes), ce qui s’apparente davantage à un audit. Il reste donc à la DGALN, elle-même autorité compétente pour assurer l’application du règlement européen, à confier cette mission soit aux nouvelles directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS) – anciennement directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE) – soit aux directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL). Nous exposons ici deux hypothèses car comme l’a précisé le Gouvernement, cette question n’a pas encore été arbitrée.

(1) *Le IV de l’article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt prévoit la sanction suivante : « Le fait de mettre sur le marché du bois ou des produits dérivés sans avoir adopté un système de diligence raisonnée au sens de l’article 6 du règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 précité ou sans avoir respecté le système de diligence raisonnée adopté pour réduire le risque que ce bois provienne d’une récolte illégale est puni de deux ans d’emprisonnement et de 100 000 euros d’amende. »*

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté au texte plusieurs modifications résultant des travaux de la commission des affaires étrangères.

Un premier amendement a permis de préciser le périmètre des contrôles effectués par les agents habilités : ceux-ci doivent pouvoir contrôler que les importateurs tiennent à jour une documentation relative à leurs obligations en matière de devoir de diligence et qu'ils sont en mesure de la présenter, comme cela est bien prévu par l'article 3 du règlement (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 précité.

Un second amendement a conduit à modifier II de l'article 28 par rapport à sa version dans le texte déposé afin d'y mentionner l'article 11 du règlement (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 précité qui décrit l'ensemble des pouvoirs des agents chargés du contrôle.

Le troisième amendement est d'ordre rédactionnel.

Enfin, un dernier amendement a inscrit le principe de la proportionnalité du montant des astreintes administratives à la gravité des manquements constatés et à la situation financière des importateurs concernés.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements rédactionnels CD68, CD69 et CD70 du rapporteur.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la protection et à l'information environnementales

Article 29

(article L. 212-1 du code de l'environnement)

Mise en cohérence du calendrier des mesures à prendre pour garantir le bon état des eaux en cohérence avec le droit européen

Adopté par la commission avec modifications

L'article 29, en proposant une modification de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, vise à supprimer des dispositions redondantes relatives au calendrier des mesures réglementaires à prendre pour atteindre le bon état des eaux. Ce bon état des eaux constitue l'un des objectifs de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite « directive cadre sur l'eau ».

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis l'an 2000, toute la politique relative à la gestion des eaux de surface et souterraines dans les États membres de l'UE est encadrée par la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Cette directive a été transposée en droit français et elle a connu plusieurs modifications, notamment avec l'adoption de la directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau.

Cette directive comporte en annexe une liste actualisée des substances chimiques présentant un danger avéré pour l'eau et devant faire l'objet d'une surveillance particulière dans tous les États membres. Cette annexe complète la liste des substances déjà mentionnées en annexe X de la directive-cadre 2000/60/CE. Une seconde annexe actualise les normes de qualité environnementale (NQE) pour ces mêmes substances.

Les NQE, définies dans la directive 2008/105/CE, sont des limites de concentration applicables aux substances prioritaires et à huit autres polluants présents dans l'eau. Ces limites se présentent sous forme de seuils qui ne doivent pas être dépassés si l'on souhaite obtenir un bon état chimique de l'eau.

Les États membres doivent prendre des mesures échelonnées pour réduire la présence de ces substances dangereuses dites « prioritaires » dans le milieu aquatique, conformément aux dispositions de la directive 2013/39/UE du Parlement

européen et du Conseil du 12 août 2013 précitée afin d'atteindre le bon état écologique des eaux ⁽¹⁾.

Pour prendre en compte les nouvelles substances ajoutées par la directive 2013/39/UE, la France a modifié l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement et notamment son annexe 8 qui fixe les seuils pour les NQE ⁽²⁾. Cette modification a eu lieu lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 28 juin 2016 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface précité, et tirant les conséquences de la directive 2013/39/UE.

Ces arrêtés sont pris en application de l'article R. 212-18 du code de l'environnement par le ministre chargé de l'environnement. Ils définissent les différentes catégories de masses d'eau ainsi que les méthodes et critères servant à caractériser les différents états écologiques et chimiques ou les potentiels écologiques pour chacune de ces catégories et fixent la liste des polluants à prendre en compte et les normes de qualité environnementale correspondantes.

Parallèlement, une modification a été apportée par l'article 117 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages à l'article L. 212-1 du code de l'environnement de manière à prévoir que « *les échéances d'atteinte du bon état chimique [...] prescrites par les directives européennes sont fixées par voie réglementaire* » (V de l'article L. 212-1).

Cette précision est redondante avec les mesures effectivement prises par voie réglementaire pour actualiser l'annexe 8 de l'arrêté du 25 janvier 2010 relative aux normes de qualité environnementale et aux substances chimiques à prendre en compte. Le pouvoir réglementaire est explicitement confié de manière pérenne au ministre chargé de l'environnement dans le domaine de la qualité de l'eau et donc pour la transposition des directives européennes en application de l'article R. 212-18 du code de l'environnement.

La loi n° 2016-1087 du 8 août précitée ne comporte qu'une différence par rapport à l'architecture antérieure puisqu'elle élève au rang législatif la nécessité de fixer par voie réglementaire « *les échéances d'atteinte du bon état chimique* ». Mais cette précision n'apparaît pas utile et pourrait être source de confusion.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:226:0001:0017:FR:PDF> - Parmi ces substances prioritaires, plusieurs sont classées comme dangereuses.

(2) Actuellement l'annexe 8 en vigueur du règlement du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface résulte de l'arrêté du 27 juillet 2018.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 30 du projet de loi propose donc de supprimer la phrase ajoutée par l'article 117 de la loi n° 2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages au V de l'article L. 212-1 de code de l'environnement, à savoir : « *Les échéances d'atteinte du bon état chimique mentionné aux 1° et 2° du IV, prescrites par les directives européennes, sont fixées par voie réglementaire.* »

Il remplace également, à la troisième phrase de ce même V, la mention à « *ces délais* » par la mention à « *ce délai* » pour que cela renvoie sans ambiguïté au seul et unique délai mentionné à la première phrase du V, à savoir le 22 décembre 2015, cette date faisant référence à l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau fixé à l'article 4.1 de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat n'a apporté aucune modification à l'article 29.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'amendement rédactionnel CD71 du rapporteur.

Article 30

(article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales)

Marquage des éléments entrant dans la composition des installations d'assainissement non collectif

Adopté par la commission sans modification

L'article 30 propose une modification de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales afin d'écartier l'éventualité d'une procédure d'agrément pour des éléments composant des installations d'assainissement non collectif dès lors qu'elles respectent les règles de commercialisation européennes. L'objectif est de mettre en conformité le droit national avec le règlement sur les produits de construction de 2011 (dit « RPC ») qui proscriit de soumettre des produits portant un marquage « CE » à des contrôles supplémentaires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour le logement a précisé la réglementation encadrant les installations d'assainissement non collectif (ANC) qui sont présentes dans tous les immeubles non raccordés à un

réseau public d'assainissement des eaux usés. En France, environ huit à dix millions de personnes dépendent de telles installations pour l'assainissement.

L'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales modifié par la loi n° 2010-788 précitée est relatif dans son ensemble à la compétence des communes en matière d'assainissement des eaux usées. Concernant les habitations qui ne sont pas reliées à un réseau public d'assainissement, les communes ont créé des services spécifiques, les services publics d'assainissement non collectif, pour contrôler ces installations et identifier celles qui sont non conformes ou mal entretenues.

Dans ce cadre, le III de l'article L. 2224-8 prévoit une procédure d'agrément national pour les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif quand il ne s'agit pas de traitement par le sol.

Cette procédure d'agrément permet de garantir que les installations d'ANC dans lesquelles sont intégrés les dispositifs d'assainissement non collectif ne présentent pas un risque pour la santé ou pour l'environnement.

Les modalités de délivrance de cet agrément sont définies par l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO₅ (demande biochimique en oxygène mesurée à cinq jours). Cet agrément est délivré par des organismes dits « notifiés » depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique⁽¹⁾.

Les fabricants des dispositifs intégrés aux installations d'assainissement non collectif doivent, avant de recevoir l'agrément, être en conformité avec le règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil (RPC). Ce règlement fixe des exigences essentielles notamment en termes de solidité, d'étanchéité, de santé et d'environnement des produits de construction auxquels sont assimilables les dispositifs intégrés aux ANC.

La conformité de ces produits aux exigences du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 précité est attestée par l'apposition du marquage « CE ». Cette apposition a été rendue obligatoire par décret du 8 juillet 1992. Le marquage « CE » permet également la libre circulation des produits dans l'Union européenne.

(1) À compter du 1^{er} mars 2021 et conformément à l'article 33 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « loi ASAP »), les agréments des dispositifs de traitement ne seront plus délivrés par les ministères en charge de la santé et de l'environnement mais par les organismes notifiés compétents dans le domaine des produits d'assainissement et désignés par arrêté des ministres chargés de l'environnement et de la santé, à savoir le CERIB et le CSTB.

Le règlement (UE) n° 305/2011 précise notamment que les États membres s'abstiennent d'interdire ou d'entraver sur leur territoire la mise à disposition sur le marché ou l'utilisation de produits de construction portant le marquage « CE » lorsque les performances déclarées correspondent aux exigences régissant l'utilisation en cause dans l'État membre concerné⁽¹⁾. Les dispositifs de traitement susmentionnés étant des produits de construction portant le marquage CE, la rédaction de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales peut laisser penser que cette procédure nationale impose des exigences superflues à des dispositifs d'assainissement non collectif disposant du marquage « CE ». Il est donc nécessaire de clarifier dans la loi le fait que l'agrément s'applique à l'installation d'assainissement non collectif dans son ensemble (qui comporte un ou des dispositifs) et non pas au dispositif d'assainissement non collectif lui-même.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 30 propose donc de modifier l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales pour ne plus faire mention des dispositifs de traitement soumis à l'agrément dans la version actuelle de l'article L. 2224-8, mais pour mentionner l'installation d'assainissement non collectif dans sa totalité.

L'article 30 propose également de modifier le septième alinéa du III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales qui donne pouvoir aux communes qui assurent le contrôle des installations d'assainissement non collectif de fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif. La modification consiste à remplacer les termes « d'un dispositif d'assainissement non collectif », dispositif soumis aux prescriptions du règlement (UE) n° 305/2011 sur les produits de constructions, par les termes « de toute ou partie d'une installation d'assainissement non collectif ».

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 30 sans modification.

(1) Point 4 de l'article 7 du règlement (UE) 305/2011.

Article 31

(articles L. 411-2 et L. 181-2 du code de l'environnement et article L. 425-15 du code de l'urbanisme)

**Dispositif de contrôle des captures et mises à mort accidentelles
d'espèces animales protégées**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 31 vise à assurer la transposition de la directive 92/43/CE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de la faune et de la flore sauvages (directive dite « Habitat ») en ce qui concerne le suivi des captures et mises à mort accidentelles de certaines espèces protégées.

En 2020, la Commission européenne a mis en demeure la France d'adapter sa législation pour respecter les dispositions de la directive Habitat.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 modifiée, dite « directive Habitat » est l'un des textes structurants les plus importants en droit européen concernant la protection de la biodiversité dans l'Union européenne. La transposition de cette directive a notamment permis la création, dans tous les États membres, de zones protégées dites Natura 2000. Cette directive vise aussi à ce que les États membres protègent la faune et la flore sur leur territoire.

À ce titre, les pays de l'UE doivent instaurer des systèmes de protection stricte des espèces animales et végétales particulièrement menacées (espèces listées à l'annexe IV de la directive ⁽¹⁾), interdisant toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature, la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration, la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature, ainsi que la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos.

Ces obligations sont précisées par l'article 12-1 de la directive 92/43/CE.

La directive envisage également la possibilité de capture ou mise à mort accidentelles d'espèces protégées à propos desquelles les États membres doivent être attentifs pour veiller à l'objectif général de conservation des espèces.

Le point 4 de l'article 12 mentionné ci-dessus impose donc aux États membres de mettre en œuvre un système d'alerte et de contrôle en cas de capture et de mise à mort accidentelles de certaines espèces animales mentionnées à

(1) Annexe relative aux « Espèces animales et végétales présentant un intérêt communautaire et nécessitant une protection stricte »

l'annexe IV lorsque cela n'a pas pu être empêché (par exemple, lors d'activités de pêche ou de travaux publics).

« 4. Les États membres instaurent un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées à l'annexe IV point a). Sur la base des informations recueillies, les États membres entreprennent les nouvelles recherches ou prennent les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question. »

Comme le précise l'étude d'impact du projet de loi, la France a mis en place des moyens de contrôle des populations de certaines espèces, notamment pour des espèces protégées et menacées et pour certaines espèces de mammifères marins, tortues et oiseaux marins.

Les plans d'actions nationaux, qui sont aujourd'hui environ au nombre de soixante-dix, concernent à la fois des espèces animales et végétales et sont prévus par l'article L. 411-3 du code de l'environnement. Ils répondent à la nécessité de protéger un certain nombre d'espèces faunistiques ou floristiques menacées ⁽¹⁾. Les plans d'actions doivent comporter une évaluation de l'état de la population et des menaces qui pèsent sur elle, dont font partie la capture ou la mise à mort accidentelles.

Pour les espèces marines, il existe des obligations de surveillance de l'état de conservation de ces espèces d'intérêt communautaire en vertu de l'article 11 de la directive Habitat. De plus, la France met en œuvre une surveillance en application de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 dite « Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM).

Cette surveillance est décrite dans les documents stratégiques de façade et elle se décline de différentes manières. En ce qui concerne les mammifères marins, il existe un programme de surveillance spécifique appelé « Mammifères marins – tortues marines ». Ce programme a pour objectif général d'acquies des données pour évaluer s'il est possible d'atteindre le « bon état écologique » au titre du descripteur 1 de la DCSMM, qui implique que « *la diversité biologique est conservée. La qualité des habitats et leur nombre, ainsi que la distribution et l'abondance des espèces sont adaptées aux conditions physiographiques, géographiques et climatiques existantes* ».

Le suivi des captures accidentelles, des échouages et l'étude des causes de mortalité font partie de ce programme et de ses sous-objectifs (sous-programmes 4 et 5). Cela passe par la surveillance effectuée par les gestionnaires d'aires marines protégées, des suivis des populations en mouvement par navire ou observation aérienne qui permettent à la fois de suivre la mégafaune marine mais aussi les

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Tableau_general_de_suivi_des_plans_nationaux_d_action_especes_menacees.pdf

déchets marins. Les données d'observation en mer et les données d'échouages, complétées par de la modélisation, permettent d'évaluer l'état de conservation et l'impact des captures accidentelles.

En ce qui concerne les tortues marines, le programme de surveillance s'appuie également sur les campagnes aériennes de suivi de la mégafaune marine et des déchets marins à grande échelle ainsi que les campagnes de suivi de ces mêmes éléments depuis les navires de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER).

Il existe un autre programme de surveillance consacré aux oiseaux marins, qui a pour objectif d'évaluer leur état de conservation. Pour la mise à jour du programme de surveillance de la DCSMM, la France réfléchit à la création d'un dispositif de suivi national des captures accidentelles d'oiseaux marins.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, il existe par ailleurs une obligation de déclaration des captures accidentelles de mammifères marins pour tous les professionnels de la pêche avec des dispositifs adaptés à la taille des navires⁽¹⁾.

Néanmoins, il s'agit de législations et de dispositifs spécifiques. Or le problème de la capture ou de la mort accidentelles se pose pour de nombreuses espèces protégées. Ainsi, depuis plusieurs années, des centaines voire des milliers de dauphins sont pris dans des filets de pêche, s'échouent et n'en réchappent pas.

Cette mortalité accidentelle empêche la France d'atteindre ses objectifs en termes de bon état écologique (BEE) du milieu marin (objectif fixé par la DCSMM).

La Commission européenne a donc estimé en juillet 2020 que la France n'avait pas mis en place un système de suivi et de contrôle suffisant des captures et mises à mort accidentelles, notamment en ce qui concerne les cétacés alors que cela est prescrit la directive 92/43/CE.

Ce système général de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces protégées doit notamment permettre aux États membres d'établir que ces captures ou mises à mort n'ont pas une incidence négative sur la population des espèces en question.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Pour répondre à l'obligation posée par la directive de mettre en place un contrôle général de captures et mises à mort accidentelles des espèces animales

(1) Article 4 de l'arrêté du 6 septembre 2018 modifiant l'arrêté du 1^{er} juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection : « À des fins de connaissance scientifique, tout spécimen de mammifère marin capturé accidentellement dans un engin de pêche doit faire l'objet d'une déclaration par les capitaines de navires de pêche dans le journal de pêche électronique, dans les journaux de pêche papier ainsi que dans les fiches de pêche papier. L'utilisation de ces données à des fins de connaissance scientifique est réalisée dans un format ne permettant pas d'identifier la personne physique ou morale ».

protégées, le choix a été fait par le Gouvernement de compléter l'article L. 411-2 du code de l'environnement par un III. Cette nouvelle subdivision dispose qu'un décret en Conseil d'État déterminera « *les conditions et modalités dans lesquelles est instauré un contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales énumérées au a de l'annexe IV de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.* »

Le contenu d'un tel contrôle peut être déterminé par le pouvoir réglementaire. Une base législative est néanmoins utile pour prévoir le décret en Conseil d'État car l'article 34 de la Constitution attribue au législateur la compétence de fixer les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Le III de l'article L. 411-2 du code de l'environnement viendra compléter un article relatif à la conservation des sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels ou d'espèces animales ou végétales et aux dérogations aux interdictions de porter atteinte à ces espaces et ces espèces.

L'objectif du contenu du décret qui sera pris sera de déployer un système de contrôle général ou qui devra être décliné par espèce pour renforcer la surveillance des captures ou mises à mort accidentelles et *in fine*, d'améliorer la conservation des espèces protégées.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat n'a pas modifié l'article 31.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels CD72 et CD73 du rapporteur afin de tirer les conséquences de la structure de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Article 32

(article L. 124-2 du code de l'environnement)

Information environnementale

Adopté par la commission sans modification

L'article 32 modifie l'article L. 124-2 du code de l'environnement afin que la notion d'« information environnementale » ait la même acception en droit interne et en droit de l'Union européenne.

Cette modification est nécessaire, la Commission européenne ayant engagé une procédure d'infraction à l'encontre de la France, en jugeant que la définition d'« information environnementale » était trop restrictive en droit français par rapport au contenu de la directive 2003/4/CE.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil concerne un sujet fondamental du droit de l'environnement, à savoir l'accès du public à l'information environnementale. Elle invite donc les États membres à prendre toute disposition pour garantir ce droit d'accès dont elle définit le contenu et les conditions d'exercice. Ce même droit a été érigé en un droit constitutionnellement garanti avec l'adoption, peu après la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, de la Charte de l'environnement.

L'article 2 de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil définit l'information environnementale de manière large.

Il s'agit de toute information qui concerne un élément de l'environnement et son état (air, atmosphère, terres, paysages, biotopes et diversité biologique...), l'énergie, le bruit, ou encore les déchets... Au-delà, l'information environnementale concerne tous les éléments de politique publique, les dispositions législatives, réglementaires, les documents d'orientation, les plans et programmes environnementaux, et toute activité qui peut avoir comme conséquences d'altérer les éléments de l'environnement mentionnés ci-dessus ou au contraire, de les protéger.

Les rapports sur l'application de la législation environnementale font également partie de ce qui est compris dans la notion d'« information environnementale », de même que les éléments et les hypothèses économiques pris en compte pour prendre des décisions en matière d'environnement.

Enfin, l'information environnementale comprend toute information sur l'état de la santé humaine, ou encore la sécurité ou les conditions de vie des

personnes, pour autant qu'ils puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement.

L'information peut en elle-même être accessible sous diverses formes, c'est-à-dire sous forme « écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle ».

La France a transposé la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 précité en modifiant notamment l'article L. 124-2 du code de l'environnement.

Article L. 124-2 du code de l'environnement

Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet :

1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;

2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ;

3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;

4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;

5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement

La Commission européenne n'a pas jugé cette transposition entièrement satisfaisante pour deux raisons :

– elle considère que la formulation retenue, qui mentionne « toute information [...] qui a pour objet », est plus restrictive que celle retenue à l'article 2 de la directive qui mentionne toute information « concernant » les éléments cités dans l'énumération ;

– elle remarque que l'article L. 124-2 ne mentionne pas, dans l'ensemble des informations sur les activités ou la réglementation qui concerne les éléments cités au 1° de l'article en question, celles qui pourraient avoir comme objectifs de protéger ces éléments.

La France a répondu sur ces deux points, à savoir qu'il n'y avait d'après elle pas de différence entre les formulations « avoir pour objet » et « concernant » d'une part, et d'autre part que la notion d'activités susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement ne pouvait exclure celles qui avaient pour objectif

de les protéger et comprenait aussi bien des activités aux conséquences positives que négatives.

Néanmoins, la Commission européenne n'a pas été convaincue par ces éléments communiqués suite à une mise en demeure adressée le 24 janvier 2019⁽¹⁾. C'est pourquoi, pour éviter une procédure contentieuse, il a été décidé de procéder dans ce projet de loi à une modification de l'article L. 124-2 du code de l'environnement afin de reprendre les termes exacts de la directive 2003/4/CE.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 32 du projet de loi comprend alinéas :

– le premier vise à remplacer, au premier alinéa de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, les mots « ayant pour objet » par le mot « concernant » pour reprendre le terme de l'article 2 de la directive 2003/4/CE afin de ne restreindre en rien le champ de l'information environnementale ;

– le second vise à compléter le troisième alinéa du même article L. 124-2 pour inclure dans le champ des informations en matière d'environnement celles sur les décisions et activités destinées à protéger les éléments de l'environnement cités au deuxième alinéa.

Ces deux modifications permettront d'éteindre la procédure d'infraction intentée contre la France.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat n'a apporté aucune modification à l'article 32.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 32 sans modification.

(1) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_19_462

CHAPITRE V

Dispositions en matière économique et financière

Article 33

(articles L. 228-2, L. 228-3-1, articles L. 228-3-7, L. 228-29-7-1, L. 228-29-7-2, L. 228-29-7-3, L. 228-29-7-4 et L. 22-10-43-1 [nouveaux] et article L. 950-1 du code de commerce, articles L. 211-5, L. 742-1, L. 752-1 et L. 762-1 du code monétaire et financier)

Adaptation du droit relatif à l'identification des actionnaires et à l'exercice de leurs droits

Adopté par la commission avec modifications

L'article 33 vise à transposer la directive du 17 mai 2017 pour promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires. Les dispositions relatives à l'identification des actionnaires sont adaptées et la place essentielle des intermédiaires dans la transmission d'informations est réaffirmée. L'article crée également de nouveaux articles dans le code de commerce relatifs à l'effectivité des droits des actionnaires pour mettre le droit français en accord avec le droit européen.

L'examen de l'article 33 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article.

La commission du développement durable a adopté l'article 33 modifié par cinq amendements rédactionnels proposés par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LES ÉTATS SONT GARANTS DE L'EFFECTIVITÉ DES DROITS ACCORDÉS AUX ACTIONNAIRES

La directive (UE) 2017/828 du 17 mai 2017 (dite SRD II) modifie la directive 2007/36/CE (dite SRD I), qui concerne l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, pour promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires.

La directive SRD II vise à tirer des leçons de la crise financière de 2008, qui a mis en lumière une trop grande appétence des actionnaires et des gestionnaires pour les rendements immédiats, favorisant des prises de risques de court terme excessives. Elle cherche entre autres à faciliter l'exercice par les actionnaires de leurs droits, par deux leviers : une meilleure identification des actionnaires par les sociétés et la facilitation de l'exercice de leurs droits par les actionnaires.

Elle insère dans la directive de 2007 un nouveau chapitre intitulé « Identification des actionnaires, transmission d'informations et facilitation de l'exercice des droits des actionnaires ». Contrairement à un règlement, une directive n'est pas directement applicable : les mesures de transposition devaient être prises par les États membres avant le 10 juin 2019.

A. L'IDENTIFICATION DES ACTIONNAIRES

L'article 3 *bis* de la directive consacre le droit des sociétés cotées à identifier leurs actionnaires et souligne la responsabilité des intermédiaires dans ce processus d'identification. Par intermédiaires, elle entend les personnes qui fournissent des services de garde d'actions, de gestion d'actions ou de tenue de comptes de titres au nom d'actionnaires ou d'autres personnes ⁽¹⁾.

1. Les États sont les garants du droit des sociétés à identifier leurs actionnaires

L'identification des actionnaires est un des axes d'amélioration de la gouvernance des sociétés cotées : le considérant 4 de la directive SRD II souligne ainsi que « *l'identification des actionnaires est une condition préalable à une communication directe entre les actionnaires et la société et, partant, est essentielle pour faciliter l'exercice des droits des actionnaires et leur engagement* » ⁽²⁾.

La directive ancre le fait que les États membres de l'Union européenne sont garants de ce droit des sociétés cotées à identifier leurs actionnaires.

Cela implique de mobiliser davantage les intermédiaires : tout intermédiaire dans la chaîne d'investissement doit fournir l'information sur les détenteurs de titres à la société émettrice. Ces obligations nouvelles s'expliquent par le développement accru du recours à l'intermédiation, qui « *a conduit à l'émergence d'incitations au sein de la chaîne d'investissement qui se concentrent souvent sur les performances de court terme et n'exploitent pas suffisamment les avantages de l'engagement des actionnaires* » ⁽³⁾.

La directive fait donc peser une nouvelle responsabilité sur les intermédiaires qui doivent garantir la bonne circulation de l'information entre la société et l'actionnaire, que ce soit en relayant la demande de la société vers l'actionnaire ou en communiquant l'identité de l'actionnaire à la société. La société doit pouvoir s'informer de l'identité de ses actionnaires auprès de « *tout intermédiaire dans la chaîne d'intermédiaires qui détient ces informations* » (paragraphe 3 de l'article 3 *bis*).

Le paragraphe 7 de l'article 3 *bis* laisse la possibilité aux États membres qui le souhaitent d'instituer un seuil de détention d'actions ou de droits de vote en dessous duquel l'obligation d'identification ne s'applique pas, seuil fixé à 0,5 % du capital ou des droits de vote. L'Autorité des marchés financiers a indiqué à la

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 208.

(2) *Considérant n° 4 – Directive (UE) 2017/828 du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires.*

(3) *Extrait du document de travail des services de la Commission – Résumé de l'analyse d'impact accompagnant le document : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires, et la directive 2013/34/UE en ce qui concerne certains éléments de la déclaration sur la gouvernance d'entreprise et recommandation de la Commission sur la qualité de l'information sur la gouvernance d'entreprise.*

rapporteuse pour avis que peu d'États (Pays-Bas, Italie, Autriche et Slovaquie) avaient retenu cette option. Les États (dont la France), en grande majorité, ont choisi une obligation d'identification s'appliquant à l'ensemble de l'actionnariat.

L'ensemble des intermédiaires, même situés hors du territoire de l'Union européenne, sont concernés à partir du moment où ils fournissent des informations concernant une société dont le siège social est situé dans un État membre de l'Union européenne et que les actions de cette société sont admises sur un marché réglementé d'un État membre. La portée extraterritoriale du dispositif garantit l'absence de rupture dans la circulation de l'information le long de la chaîne d'investissement.

Le processus d'identification de leurs actionnaires par les sociétés doit favoriser la communication entre émetteurs et investisseurs, et donc la plus grande implication de ces derniers dans les activités des sociétés.

Enfin, selon Mme Caroline Coupet, professeure en droit privé, « *l'idée d'éviter que des actionnaires puissent agir masqués n'est pas non plus étrangère à la philosophie du dispositif* »⁽¹⁾.

2. La transposition opérée par la loi PACTE présente des difficultés

La France, avant même l'adoption de cette directive, avait déjà une procédure d'identification des actionnaires, instaurée par la loi n° 87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne et dite « procédure du titre au porteur identifiable » (TPI). Cette procédure concerne les titres au porteur, qui désignent toutes les valeurs mobilières non nominatives. La société émettrice peut ainsi obtenir une photographie de son actionnariat à un moment donné en sollicitant soit le dépositaire central, soit directement les intermédiaires. Seuls les propriétaires d'actions ou de titres conférant le droit de vote en assemblée générale sont concernés par cette demande d'informations.

Le dispositif du TPI présentait plusieurs défauts : la demande n'allait pas jusqu'à l'actionnaire final, car le dispositif concernait seulement les clients d'Euroclear et les clients de ces clients. Toute la chaîne d'investisseurs n'était donc pas concernée. Le temps nécessaire pour obtenir les informations était également assez long⁽²⁾.

Les dispositions de la directive relatives à l'identification des actionnaires ont été transposées par l'article 198 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (loi dite « PACTE »).

L'article 198 de la loi modifie, entre autres, l'article L. 228-2 du code de commerce pour mettre le droit français en conformité avec les dispositions de la

(1) *Bulletin Joly Bourse* n° 04, « Révision de la directive Droit des actionnaires » - Caroline Coupet.

(2) *Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission relative à l'activisme actionnarial* par MM. Woerth et Dirx, p. 56.

directive. Il transforme la faculté pour la société de demander l'identité de ses actionnaires en droit : toute clause statutaire contraire est réputée non écrite.

En incluant dans le droit français l'obligation pour l'ensemble des intermédiaires de communiquer le nom des actionnaires, la loi PACTE a permis le développement d'un nouvel outil d'identification des actionnaires. Selon les propos de la directrice des affaires chez Euroclear (qui centralise l'ensemble des données relatives aux titres cotés sur le marché français) cités dans un article ⁽¹⁾, le délai de réponse a été raccourci à six jours avec le nouveau dispositif, appelé *InvestorSight*, contre dix jours avec le TPI. L'objectif, à terme, est d'atteindre un délai de réponse de deux jours.

Les teneurs de compte-conservateurs et Euroclear ont cependant fait part de difficultés résultant des ajustements apportés par la loi PACTE. Selon eux, la rédaction de l'article laissait subsister un doute sur l'effectivité de la disparition de l'ancien système de titre au porteur, entraînant des coûts de maintien de deux systèmes informatiques distincts. Des questions subsistaient également sur l'application de ces obligations à des intermédiaires établis hors de France.

L'article 33 vise à répondre à ces difficultés.

B. GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DES ACTIONNAIRES

La directive SRD II précise également les mesures visant à favoriser l'exercice de leurs droits par les actionnaires.

1. La directive précise les obligations relatives à l'exercice de leurs droits par les actionnaires

Comme l'indique Mme Caroline Coupet dans un article précédemment cité, les mesures présentées par les articles 3 *ter* et 3 *quater* de la directive SRD II répondent à un problème de circulation d'informations, qui « *ont parfois du mal à franchir les maillons de la chaîne des intermédiaires* » ⁽²⁾.

L'article 3 *ter* explicite les obligations des intermédiaires s'agissant de la transmission d'informations : ceux-ci doivent transmettre sans retard à l'actionnaire les informations relatives à la société qui doivent permettre à ceux-ci d'exercer leurs droits. Réciproquement, les intermédiaires doivent transmettre à la société toute information donnée par les actionnaires en vue de l'exercice de leurs droits.

L'article 3 *quater* vise l'exercice des droits des actionnaires : ceux-ci doivent par exemple pouvoir obtenir après l'assemblée générale une confirmation que leur vote a été bien pris en compte par la société. Les États membres sont garants de la bonne application de ces mesures.

(1) *Les Échos* daté du 21 avril 2021 – « *Transparence : les entreprises vont désormais pouvoir connaître précisément leurs actionnaires* ».

(2) Article de Caroline Coupet cité supra.

Ces exigences sont assez éloignées de ce que prévoit le droit français aujourd'hui : comme l'indique l'étude d'impact transmise par le Gouvernement, à titre d'exemple, les actionnaires détenant des titres au porteur ne reçoivent pas directement de convocation à une assemblée générale mais sont informés par la publication d'un avis dans un journal habilité à recevoir ce type d'annonces.

Les mesures prévues par la directive sont applicables à l'ensemble des intermédiaires, y compris ceux situés hors de l'Union européenne, dès lors qu'ils fournissent des services à des sociétés dont le siège est situé dans l'Union européenne.

2. Le règlement d'exécution n'est pas suffisamment précis pour permettre son application directe

Le règlement d'exécution (UE) 2018/1212 de la Commission du 3 septembre 2018 fixant des exigences minimales pour la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil en qui concerne l'identification des actionnaires, la transmission d'informations et la facilitation de l'exercice des droits des actionnaires, fixe ainsi un niveau d'exigences minimales en ce qui concerne l'application de la directive SRD II. L'objectif est d'éviter des divergences lors de la transposition au niveau national des dispositions de la directive.

Le règlement détaille les exigences minimales en termes d'information : à titre d'exemple, toute demande de divulgation d'information relative à l'identification des actionnaires doit contenir un certain nombre d'éléments, répertoriés dans un tableau reproduit en annexe du présent rapport.

Le règlement précise également le format des informations à transmettre lors des convocations aux assemblées générales ou encore chaque étape de transmission d'informations spécifiques aux événements d'entreprise autres que l'assemblée générale.

Contrairement à ses anticipations, le Gouvernement estime que le règlement d'exécution n'est pas suffisamment précis pour en permettre une application directe. Cela explique le délai entre la publication de la directive et sa transposition.

Il convient donc de fixer dans le droit interne les différents leviers qui visent à faciliter à la fois la transmission d'informations et l'exercice par les actionnaires de leurs droits.

II. CLARIFIER LE DISPOSITIF D'IDENTIFICATION DES ACTIONNAIRES ET TRANPOSER LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE SRD II RELATIVE À L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DES ACTIONNAIRES

L'article 33 du projet de loi corrige la transposition intervenue lors de la loi PACTE.

Le *a* du 1° de l'article 33 réécrit le I de l'article L. 228-2 du code de commerce.

Au premier alinéa, la référence au dépositaire central et aux intermédiaires est supprimée pour être mieux détaillée. Le second alinéa est remplacé par sept alinéas. Il est précisé qu'un tiers désigné par la société émettrice est également susceptible de recueillir les informations. Sont énumérés les intermédiaires à qui la demande d'informations peut être adressée :

– le dépositaire central ;

– les intermédiaires mentionnés aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du code monétaire et financier, soit l'ensemble des personnes habilitées à exercer les activités de tenue de compte-conservation d'instruments financiers, à l'exception des personnes morales ayant émis ces titres ;

– les intermédiaires inscrits dans les conditions prévues à l'article L. 228-1 du code de commerce, soit les intermédiaires ayant déclaré leur qualité d'intermédiaire détenant des titres pour le compte d'autrui ;

– toute autre personne établie hors de France qui fournit des services d'administration ou de conservation d'actions ou de tenue de comptes titres au nom de propriétaires de titres ou d'autres intermédiaires.

L'article 3 *bis* ne laissant aucune option de transposition aux États membres s'agissant de la détermination des intermédiaires concernés par la procédure, le *a* procède donc à une transposition pure et simple, comme l'indique l'étude d'impact du Gouvernement. La quatrième catégorie (toute personne établie hors de France) garantit que la transmission d'informations soit assurée même lorsque certains intermédiaires ne sont pas situés en France.

Le dernier alinéa inséré par le *a* prévoit que la faculté d'identification soit de droit pour les sociétés dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé établi ou opérant dans un État membre de l'Union européenne. Une clause statutaire contraire n'est donc pas opposable à cette faculté.

Le *b* réécrit le II de l'article L. 228-2 du code de commerce pour préciser le rôle central des intermédiaires dans la transmission des informations, que ce soit la transmission de l'identité des actionnaires à la société émettrice ou la transmission de la demande d'informations aux intermédiaires inscrits dans ses livres.

Le *c* et le *d* procèdent à des coordinations au III et au VI de l'article L. 228-2 du code de commerce.

Le 2° procède à des coordinations dans l'article L. 228-3-1 du code de commerce pour préciser les personnes auxquelles une société cotée peut s'adresser pour obtenir des informations sur ses actionnaires.

Le 3° crée un nouvel article L. 228-3-7 dans le code de commerce qui rappelle que les intermédiaires français recevant une demande d'information de la part d'un intermédiaire européen doivent y faire droit.

L'article 33 du projet de loi, à partir du 4°, concerne l'effectivité du droit des actionnaires.

Le 4° crée quatre articles dans le code de commerce :

– l'article L. 228-29-7-1 qui prévoit que les sociétés émettrices doivent transmettre soit aux intermédiaires, soit directement aux actionnaires, toutes les informations nécessaires pour permettre aux actionnaires d'exercer les droits associés aux actions qu'ils détiennent ;

– l'article L. 228-29-7-2 qui précise la place centrale des intermédiaires dans la circulation des informations ;

– l'article L. 228-29-7-3 qui précise la responsabilité des intermédiaires pour faciliter l'exercice par les actionnaires de leurs droits dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État ;

– l'article L. 228-29-7-4 qui rappelle que les frais appliqués par un intermédiaire aux sociétés émettrices doivent être proportionnés aux coûts engagés et rendus publics dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'État.

Le 5° crée un article dans la section du code de commerce relative aux assemblées d'actionnaires pour préciser le droit d'un actionnaire à demander la confirmation de l'enregistrement de son vote. Il prévoit également la confirmation électronique de réception du vote de l'actionnaire.

Le II supprime dans l'article L. 211-5 du code monétaire et financier une mention relative à l'ancienne procédure d'identification. Le Sénat a supprimé par l'amendement n° 35 adopté par la commission des finances une modification rédactionnelle qui n'avait pas lieu d'être.

Le III ajoute dans le code de commerce des références aux nouveaux articles créés aux 3° et 4°.

Ces articles fixent des principes : les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, qui devrait renvoyer au règlement d'exécution du 3 septembre 2018. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État approuve la démarche choisie par le Gouvernement.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'examen de l'article 33 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption.

Ces dispositions doivent permettre de clarifier l’articulation de notre droit interne avec les articles de la directive SRD II : il est important d’insister sur l’importance du rôle joué par les intermédiaires dans l’exercice de leurs droits par les actionnaires.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par cinq amendements rédactionnels présentés par la rapporteure pour avis.

Article 34

(chapitre III du titre II du livre III, sections 2 à 6 du chapitre IX du titre IV du livre V, articles L. 549-1, L. 549-2 [nouveau], L. 621-5-3, L. 621-9, L. 621-23, L. 743-8, L. 753-8, L. 763-8, L. 745-11-8, L. 755-11-8 et L. 765-11-8 du code monétaire et financier)

Transfert de compétences de l’Autorité des marchés financiers vers l’Autorité européenne des marchés financiers en matière de prestataires de services de communication de données

Adopté par la commission sans modification

L’article 34 a pour objet de transposer dans le droit national le transfert des compétences d’agrément et surveillance des prestataires de services de communication de données, aujourd’hui exercées par l’Autorité des marchés financiers, à l’Autorité européenne des marchés financiers.

L’examen de l’article 34 a été délégué à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s’est prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté l’article 34 sans modification.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : L’AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS EST AUJOURD’HUI L’AUTORITÉ DE SUPERVISION DES PRESTATAIRES DE SERVICES DE COMMUNICATION DE DONNÉES EN FRANCE

La directive (UE) 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d’instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (dite « MiFID II ») définit les prestataires de services de communication de données (PSCD) et distingue trois catégories :

– le dispositif de publication agréé, dit « APA » : il assure pour le compte d’une entreprise d’investissement un service de publication des transactions effectuées par cette entreprise (paragraphe 52 de l’article 4) ;

– le fournisseur de système consolidé de publication, dit « CTP » : il centralise les données de transaction fournies par les plateformes et les APA pour le compte d’une entreprise (paragraphe 53 de l’article 4) ;

– le mécanisme de déclaration agréé, dit « ARM » : il assure pour le compte d'une entreprise d'investissement un service de déclaration détaillée des transactions aux autorités de supervision compétentes (paragraphe 54 de l'article 4).

En créant un cadre pour les prestataires de services de communication de données, la directive dite « MiFID II » a accru la transparence sur les marchés d'instruments financiers.

En droit interne, l'article L. 549-1 du code monétaire et financier donne une définition des prestataires de services de communication de données qui renvoie aux trois catégories définies par le droit européen et recensées à l'article L. 323-1 du code monétaire et financier.

Ces PSCD sont aujourd'hui agréés par l'Autorité des marchés financiers (AMF), en vertu de la section 2 du chapitre IX du titre IV du livre V du code monétaire et financier. L'AMF est également chargée de leur surveillance, destinée notamment à déceler d'éventuelles anomalies dans les données des PSCD.

Il existe aujourd'hui 35 PSCD actifs dans l'Union européenne (15 APA et 20 ARM), dont un en France, Euronext, agréé depuis le 3 janvier 2018 et qui est à la fois APA et ARM.

Néanmoins, à l'occasion de la revue des compétences en matière de supervision financière de 2019, des insuffisances ont été constatées, dues en partie à des divergences entre les transpositions des États membres, qui nuisaient à la qualité des données transmises à chaque régulateur national. Une régulation à l'échelle nationale posait également des difficultés eu égard au caractère transfrontalier de l'activité des PSCD.

Ce constat a conduit à une nouvelle répartition des compétences entre autorités nationales et autorité européenne.

L'article 4 du règlement (UE) n° 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 ⁽¹⁾ modifie ainsi le règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 pour désigner l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) comme autorité compétente en ce qui concerne l'agrément et la surveillance des prestataires de services de communication de données. Le règlement n° 2019/2175 indique ainsi dans son considérant 50 que « *l'attribution de ces compétences à l'AEMF permet une gestion centralisée de l'agrément et de la supervision [...], système de gestion centrale très*

(1) Règlement (UE) n° 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) n° 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et le règlement (UE) n° 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds.

bénéfique pour les acteurs des marchés du point de vue de l'accroissement de la transparence des données, de la protection des investisseurs et de l'efficacité des marchés ».

Le règlement n° 2019/2175 du 18 décembre 2019 complète également le règlement n° 600/2014 pour préciser au paragraphe 3 de l'article 2 de ce règlement que les autorités nationales restent compétentes, par dérogation, pour les PSCD qui présentent une importance limitée pour le marché intérieur.

II. ACTER LE TRANSFERT DE COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS VERS L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DES MARCHÉS FINANCIERS POUR LES PSCD

Le I vise à supprimer, dans le code monétaire et financier, toutes les dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des PSCD, à l'exception de ceux qui sont d'une importance limitée pour le marché intérieur.

Le 1° supprime, dans le livre III du code monétaire et financier, relatif aux services, toute mention des services de communication de données, notamment en supprimant le chapitre III du titre II qui leur était consacré.

Le 2° procède aux mêmes modifications dans le livre V du même code, relatif aux prestataires de services : seule la section qui définit les prestataires de services de communication de données est conservée et modifiée pour renvoyer à la définition établie par le règlement européen. Un nouvel article L. 549-2 est ajouté : il désigne l'Autorité des marchés financiers comme l'autorité compétente pour agréer et surveiller les PSCD présentant une importance limitée pour le marché intérieur européen, en renvoyant au paragraphe 3 de l'article 2 du règlement n° 600/2014 dans sa version modifiée par le règlement n° 2019/2175.

Le 3° procède à des coordinations au sein du titre II du livre VI qui concerne l'Autorité des marchés financiers :

– il restreint les prestataires de services de communication de données redevables de la contribution à ceux agréés par l'AMF ;

– il restreint les prestataires de services de communication de données susceptibles de faire l'objet d'une enquête de l'AMF à ceux agréés par l'AMF (ajout par amendement du Sénat) ;

– il restreint le périmètre des prestataires de services de communication de données pour lesquels les commissaires aux comptes doivent faire des signalements à l'AMF.

Le 4° procède aux coordinations nécessaires dans le livre VII relatif à l'application des dispositions du code monétaire et financier aux collectivités d'outre-mer. Ces dispositions s'appliqueront en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'examen de l'article 34 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, qui s'est prononcée en faveur de son adoption.

Si les conséquences du transfert de compétences proposé par l'article 34 sont limitées pour l'AMF, cela pourrait se traduire par le versement d'une contribution plus élevée pour Euronext. En effet, il est prévu que l'AEMF embauche 20 ETP pour assurer sa nouvelle mission de supervision des PSCD. Elle pourrait facturer un montant minimal de 30 000 euros par service, alors même qu'Euronext aujourd'hui s'acquitte d'une contribution, correspondant à deux droits fixes de 450 euros, versée à l'AMF.

La rapporteure pour avis souligne également que la France aurait souhaité que la réforme des compétences de l'AEMF soit plus ambitieuse, pour mieux faire face aux défis posés par le caractère transfrontalier des activités supervisées par l'AEMF et l'AMF.

La commission des finances a adopté l'article 34 sans modification.

La commission du développement durable a adopté l'article 34 sans modification.

Article 34 bis (nouveau)

(article L. 621-22 du code monétaire et financier)

Obligation de communication d'informations par les commissaires aux comptes à l'Autorité des marchés financiers

Créé par la commission

Cet article additionnel a été introduit par amendement de la commission des finances sur proposition de la rapporteure pour avis. Il élargit le droit d'information des commissaires aux comptes vis-à-vis de l'Autorité des marchés financiers pour permettre au régulateur de mieux anticiper les potentielles difficultés des entreprises contrôlées par les commissaires aux comptes.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE DEVOIR D'INFORMATION DES COMMISSAIRES AUX COMPTES VIS-À-VIS DE L'AMF N'EST PAS EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

L'article L. 621-22 du code monétaire et financier organise les relations entre l'Autorité des marchés financiers et les commissaires aux comptes des personnes dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé.

1. Les commissaires doivent avertir l'AMF de leur intention de refuser la certification des comptes d'une société

Le II de l'article L. 621-22 prévoit que l'AMF est en mesure de demander « tous renseignements » sur les personnes contrôlées par les commissaires aux comptes. Le II précise également que les commissaires aux comptes doivent informer l'AMF lorsqu'ils ont l'intention de refuser la certification des comptes d'une société qu'ils contrôlent.

Les relations entre les commissaires aux comptes et l'Autorité des marchés financiers sont précisées dans le guide de lecture de l'article L. 621-22 du code monétaire et financier ⁽¹⁾. Celui-ci détaille le devoir d'information des commissaires aux comptes : au-delà de l'intention de refuser la certification des comptes, les commissaires aux comptes sont vivement encouragés à informer l'AMF de tout fait les conduisant à émettre une opinion assortie d'une ou plusieurs réserves.

Le V de l'article L. 621-22 précise que le secret professionnel est écarté s'agissant des informations fournies par les commissaires aux comptes en application des dispositions de l'article L. 621-22.

2. Les commissaires aux comptes sont également investis d'une mission d'alerte

Les commissaires aux comptes sont dans une situation privilégiée pour détecter les signes d'une information préoccupante pour la société, et ont donc pour mission d'enclencher une procédure d'alerte lorsqu'ils l'estiment nécessaire. Leur responsabilité peut être engagée s'ils n'engagent pas la procédure d'alerte et que la situation de la société s'aggrave ⁽²⁾.

Les précisions sur cette mission d'alerte sont détaillées dans le code de commerce. Le premier alinéa de l'article L. 234-1 du code de commerce prévoit ainsi que le commissaire aux comptes d'une société anonyme qui constate des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation lors de sa mission doit informer le président du conseil d'administration ou du directoire. En l'absence de réponse, il invite le président du conseil d'administration ou le directoire à faire délibérer sur les faits exposés. Le président du tribunal de commerce doit être destinataire d'une copie de l'écrit envoyé aux dirigeants.

Le IV de l'article L. 621-22 du code monétaire et financier précise que l'AMF doit elle aussi être destinataire de l'écrit transmis au président du conseil d'administration ou au directoire en vue d'un délibéré.

(1) *Autorité des marchés financiers et Compagnie nationale des commissaires aux comptes, juillet 2010 – Les relations entre les commissaires aux comptes et l'AMF : actualisation du guide de lecture de l'article L. 621-22 du code monétaire et financier.*

(2) *Répertoire des sociétés – « Missions du commissaire aux comptes », par Didier Pracchia, Laure Merland et Marie Maloureux, septembre 2008, actualisé en février 2021.*

3. L'article 12 du règlement élargit le devoir d'information des commissaires aux comptes vis-à-vis des autorités de régulation nationales

Le règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission rappelle, dans son premier considérant, le rôle sociétal particulièrement important joué par les commissaires aux comptes, dont la qualité des contrôles contribue au bon fonctionnement des marchés.

L'article 12 de ce règlement organise le rapport des commissaires aux comptes avec les autorités compétentes chargées de la surveillance des entités d'intérêt public. Il établit l'obligation pour le contrôleur légal des comptes d'une entité d'intérêt public de communiquer à l'autorité de supervision (en France, l'AMF) toute information obtenue lors d'un contrôle légal susceptible d'entraîner :

– une violation significative des dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui fixent, le cas échéant, les conditions d'agrément ou qui régissent, de manière spécifique, la poursuite des activités de cette entité d'intérêt public ;

– un risque ou un doute sérieux concernant la continuité de l'exploitation de cette entité d'intérêt public ;

– un refus d'émettre un avis d'audit sur les états financiers ou l'émission d'un avis défavorable ou d'un avis assorti de réserves.

Le règlement met donc de nouvelles obligations d'information à la charge des commissaires aux comptes, qui ne sont pas cohérentes avec l'état actuel du droit français.

II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le dispositif adopté par la commission des finances élargit le devoir d'information des commissaires aux comptes.

L'amendement portant article additionnel modifie l'article L. 621-22 du code monétaire et financier pour intégrer les nouvelles dispositions de l'article 12 du règlement n° 537/2014 déjà mentionné dans le droit interne.

Le 1° de l'amendement modifie le II de l'article L. 621-22 pour élargir le spectre des informations que doivent communiquer les commissaires aux comptes à l'AMF, en renvoyant aux situations et conditions définies au 1 de l'article 12 du règlement n° 537/2014 précité.

Le 2° de l'amendement modifie le IV pour élargir le devoir d'alerte des commissaires aux comptes aux sociétés autres que les sociétés anonymes (les

sociétés en commandite par exemple). Le règlement européen ne fait pas de distinction entre les sociétés concernées par le devoir d'information, contrairement à la rédaction actuelle du IV de l'article L. 621-22 qui ne renvoie qu'à l'article du code de commerce sur les sociétés anonymes.

Les commissaires aux comptes devront donc, lorsqu'ils écrivent à propos de faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation au dirigeant d'une société autre qu'une société anonyme, également informer l'AMF.

Comme le rappelle le règlement de 2014, les commissaires aux comptes jouent un rôle central dans la stabilité des marchés financiers. Ils participent à maintenir la confiance dans les états financiers annuels et consolidés des entités d'intérêt public qu'ils contrôlent. Les difficultés rencontrées par la société Solutions 30 ⁽¹⁾, après que le commissaire aux comptes chargé d'auditer ses comptes a indiqué être incapable de formuler une opinion sur ses comptes pour l'exercice 2020, illustre l'importance accordée à leurs travaux.

Cet article additionnel est donc nécessaire, non seulement pour mettre en conformité le droit national avec le droit européen, mais également pour améliorer la supervision de l'AMF et lui permettre de mieux anticiper les potentielles situations problématiques.

La commission des finances a adopté l'amendement CF1 portant article additionnel après l'article 34 proposé par la rapporteure pour avis.

La commission du développement durable a en conséquence adopté l'amendement CD5 de la commission des finances portant article additionnel après l'article 34.

(1) *Le titre de la société a été suspendu de la cotation pendant quinze jours et a chuté de 70 % à la reprise de la cotation. Voir l'article publié dans les Échos daté du 27 mai 2021, « Trois choses à savoir sur Solutions 30, société technologique attaquée en Bourse ».*

Article 34 ter (nouveau)

(article L. 621-25 du code monétaire et financier)

Renseignements pouvant être demandés par l’Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes contrôlant des sociétés de gestion de portefeuille

Créé par la commission

Cet article additionnel a été introduit par amendement de la commission des finances sur proposition de la rapporteure pour avis. Il élargit le spectre des informations que peut demander l’Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes contrôlant des sociétés de gestion de portefeuille, le droit actuel étant trop limité par rapport au droit européen.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE SPECTRE D’INFORMATIONS QUE PEUT DEMANDER L’AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS AUX COMMISSAIRES AUX COMPTES CONTRÔLANT DES SOCIÉTÉS DE GESTION EST RESTREINT

L’article L. 621-5 du code monétaire et financier porte sur les informations que l’AMF est en droit de demander aux commissaires aux comptes travaillant pour :

- un prestataire de services d’investissement ;
- un fonds d’investissement relevant de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011, dit « FIA » et défini à l’article L. 214-24 du code monétaire et financier ;
- une entreprise ou un intermédiaire habilité en vue de la conservation ou de l’administration d’instruments financiers.

Les informations que peut demander l’AMF relèvent de trois catégories :

- les dispositions du livre IV du code monétaire et financier sur les marchés ;
- les dispositions relatives aux prestataires de services d’investissement (titre III du livre V du code monétaire et financier) ;
- les dispositions du règlement général de l’AMF relatives aux règles de bonne conduite ou aux conditions d’exercice des activités de conservation ou d’administration d’instruments financiers.

La directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d’investissement alternatifs et modifiant les

directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010 traite, à l'article 46, du pouvoir des autorités compétentes pour surveiller ces fonds d'investissement. Le h) du 2 de l'article 46 précise ainsi que les autorités peuvent « *exiger des gestionnaires agréés, des dépositaires ou des contrôleurs des comptes qu'ils fournissent des informations* », sans aucune restriction quant à la nature de ces informations.

L'Autorité des marchés financiers considère que le périmètre des informations qu'elle est en mesure de demander aujourd'hui aux sociétés de gestion de portefeuille (identifiées comme des prestataires de services d'investissement) est trop restreint par rapport à ce que prévoit la directive de 2011. À titre d'exemple, l'AMF ne peut pas aujourd'hui obtenir d'information pour juger de la solidité financière de ces sociétés et donc anticiper de potentielles difficultés.

II. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le dispositif adopté par la commission des finances élargit le champ des renseignements pouvant être demandés par l'AMF.

L'amendement portant article additionnel complète l'article L. 621-25 du code monétaire et financier en ajoutant la possibilité pour l'AMF de demander aux commissaires aux comptes d'une société de gestion de portefeuille « *tout renseignement concernant l'application par la société de ses obligations professionnelles définies par les dispositions législatives et réglementaires* ».

L'objectif de cet article additionnel est d'améliorer la qualité des données dont a connaissance l'Autorité des marchés financiers pour lui permettre d'anticiper les potentielles difficultés rencontrées par les sociétés de gestion de portefeuille, notamment en matière de respect des règles relatives aux exigences de fonds propres.

La commission des finances a adopté l'amendement CF2 portant article additionnel après l'article 34 proposé par la rapporteure pour avis.

La commission du développement durable a adopté cet amendement (CD4) de la commission des finances.

Article 35

(articles L. 321-1, L. 321-1-1, L. 321-11-2 [nouveau], L. 321-11-3 [nouveau], L. 352-1 et L. 390-1 du code des assurances)

Informations relatives aux entreprises d'assurance ou de réassurance exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement échangées entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les autorités de contrôle équivalentes des autres États membres de l'Union européenne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 35 donne de nouvelles missions d'information et de nouvelles prérogatives à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour améliorer la supervision des sociétés exerçant dans l'Union européenne sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement.

L'examen de l'article 35 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption.

La commission du développement durable a adopté l'article 35 modifié par un amendement rédactionnel proposé par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION SUPERVISE UNIQUEMENT LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE AYANT LEUR SIÈGE SOCIAL EN FRANCE

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) supervise les secteurs bancaires et d'assurance. Elle est membre de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). Cette autorité européenne appartient au système européen de surveillance financière, qui comprend également l'Autorité européenne des marchés financiers et l'Autorité bancaire européenne.

A. LA SUPERVISION DES SOCIÉTÉS EXERÇANT SOUS LE RÉGIME DE LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES OU DU LIBRE ÉTABLISSEMENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. L'ACPR est compétente pour les entreprises exerçant en libre prestation de services ou en libre établissement qui ont leur siège social sur le territoire français

L'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et de leur exercice (« Solvabilité II ») fixe le principe d'un agrément préalable à l'exercice de toute activité d'assurance ou de réassurance, délivré par

l'autorité de contrôle de l'État membre d'origine, pour toute entreprise ayant son siège social sur le territoire de cet État membre.

En droit interne, ce sont les articles L. 321-1 et L. 321-1-1 du code des assurances qui prévoient que les sociétés d'assurances et de réassurance ayant leur siège social en France doivent obtenir un agrément administratif délivré par l'ACPR avant de commencer leurs opérations.

Certaines sociétés peuvent exercer en France sans y avoir de siège social. C'est le cas pour les sociétés qui exercent sous le régime de la libre prestation de services (LPS) ou du libre établissement : si elles sont agréées par un État membre de l'Union européenne, elles peuvent exercer leurs activités d'assurance sur tout le territoire de l'Union européenne. Le contrôle de ces entreprises repose sur l'autorité nationale de contrôle lui ayant accordé l'agrément, et non sur l'ACPR.

Le régime de libre prestation de services ou de libre établissement repose sur une reconnaissance mutuelle de l'équivalence des régulations : les procédures d'agrément des différentes autorités de contrôle sont harmonisées, ce qui autorise les détenteurs d'un agrément dans un État membre à exercer dans un autre État membre sans demander un nouvel agrément.

Concrètement, il ne relève pas des compétences de l'ACPR de s'intéresser à la solvabilité des entreprises exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement qui ont leur siège social dans un autre État, ni au contrôle de leurs fonctions clés (risque, conformité, audit interne). Elles relèvent du contrôle de l'autorité de l'État à l'origine de l'agrément.

Ainsi, le 24 mars 2020, l'Autorité de supervision danoise a ordonné à une société d'assurance établie au Danemark, de suspendre toute souscription ou renouvellement de contrats dans l'Union européenne. La société devait justifier à l'autorité de supervision qu'elle était en mesure de respecter les exigences réglementaires de solvabilité. N'ayant pas les documents attendus, l'autorité danoise a retiré l'agrément de la société le 24 juin 2020, qui a ensuite été déclarée en faillite le 7 juin 2021. Bien que la société ait commercialisé plusieurs contrats d'assurance en France, notamment des garanties de responsabilité civile automobile, l'ACPR n'intervient qu'en fin de procédure, pour informer les assurés des recours possibles à la suite de la faillite de la société danoise ⁽¹⁾.

2. La multiplication des faillites des entreprises exerçant sous le régime de la libre prestation de services est à l'origine d'une réflexion vers une plus grande convergence des pratiques de chaque superviseur national

Dans les faits, il existe des divergences dans les pratiques de chaque autorité de contrôle. L'ACPR indique par exemple qu'elle n'accorde pas d'agrément à une entreprise si celle-ci n'a pas démontré sa capacité à intervenir sur le marché intérieur

(1) Communiqué de presse de l'ACPR daté du 9 juin 2021 – L'ACPR a été informée de la faillite de GEFION INSURANCE A/S, organisme d'assurance situé au Danemark.

français, règle qui n'est pas systématiquement appliquée par ses homologues. Certaines sociétés auraient une activité relativement réduite dans l'État d'origine de l'agrément.

Plusieurs entreprises exerçant sous le régime de libre prestation de services ont fait faillite dans les trois dernières années, dont trois basées au Danemark et une basée à Gibraltar. Les activités d'assurance exercées dans l'État du siège social étaient très limitées, et l'assureur passait par un courtier pour vendre ses produits dans les autres États.

L'une des difficultés identifiées par l'ACPR dans ce schéma est le manque de connaissance de ces sociétés sur le marché national. À titre d'exemple, le marché de l'assurance construction en France présente certaines spécificités, comme le mécanisme de garantie décennale, qui nécessite des provisions sur un temps long.

Le Bureau central de tarification (BCT), bureau de recours pour les personnes s'étant vues refuser une garantie par une entreprise d'assurance, constate ainsi dans son rapport d'activité pour 2019, que « *la nette augmentation de dossiers du BCT construction est, pour l'essentiel, liée aux différentes défaillances constatées concernant des sociétés d'assurance basées dans l'Union européenne (le plus souvent sous le régime de LPS)* »⁽¹⁾.

Ces faillites laissent des consommateurs du marché français sans assurance. C'est le cas par exemple de la faillite de l'assureur *Elite Insurance Company*, société basée à Gibraltar : les contrats souscrits par les assurés français ont été résiliés en 2020, laissant 60 000 assurés sans couverture⁽²⁾.

Comme l'indique l'étude d'impact déposée par le Gouvernement, « *plusieurs événements ont montré ces dernières années que ce principe de supervision par le pays d'origine au sein d'un paysage européen fragmenté pouvait menacer la protection des consommateurs* ». L'absence d'informations du superviseur d'accueil est une partie de la problématique.

L'ACPR peut aujourd'hui uniquement sanctionner les entreprises sur la partie commerciale de leur activité (devoir de conseil aux clients), activité généralement exercée par des courtiers. Ainsi, dans un communiqué daté du 15 mars 2021⁽³⁾, l'autorité française alerte les consommateurs sur les pratiques de la société TCA Assurances, qui a anticipé de plusieurs mois les renouvellements de contrats d'une société d'assurance, alors même qu'elle avait connaissance des difficultés financières de cette société d'assurance.

(1) Rapport d'activité du Bureau central de tarification pour 2019, p 11.

(2) Les Échos daté du 17 avril 2020 – « Assurance : 60 000 Français pris dans le piège de Gibraltar ».

(3) L'ACPR met en garde l'intermédiaire d'assurance TCA ASSURANCES sur ses pratiques commerciales qui portent atteinte aux règles de bonne pratique de la profession.

3. La directive de 2019 crée de nouvelles procédures pour améliorer la coordination entre les autorités nationales

La directive 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 ⁽¹⁾ répond en partie à ces difficultés, constatées lors de la revue du système européen de supervision financière en 2019. Le considérant 7 indique que l'accroissement des activités d'assurance transfrontalières rend nécessaire une meilleure convergence du droit de l'Union européenne sur ces activités.

L'article 2 prévoit donc de nouvelles mesures pour améliorer la collaboration des autorités de supervision des États membres entre elles et avec l'AEAPP.

Il insère un nouvel article 152 *bis* qui crée une nouvelle procédure de notification lors de l'agrément ou de la supervision d'une société ayant pour projet d'avoir des activités transfrontalières. Il insère également un nouvel article 152 *ter* qui crée des plateformes de collaboration entre les différentes autorités de contrôle. La plateforme peut être créée à l'initiative de l'AEAPP ou à la demande d'une ou plusieurs autorités nationales de contrôle. Une plateforme peut notamment être créée si une autorité nationale constate une détérioration des conditions financières d'une entreprise exerçant sur son territoire sous le régime de la libre prestation de services ou sous le régime du libre établissement.

Les prérogatives des autorités de contrôle des États membres d'origine s'agissant des décisions en matière d'agrément, de surveillance et d'application des règles demeurent cependant les mêmes, comme l'indique le paragraphe 3 du nouvel article 152 *ter*.

L'article 2, à l'exception du 1), doit être transposé avant le 30 juin 2021.

B. L'ACPR SE PRONONCE SUR LES MODÈLES INTERNES DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE ET DE RÉASSURANCE

Les sociétés d'assurance et de réassurance doivent respecter des exigences de capital fixées par la directive « Solvabilité II ». Le capital de solvabilité requis (SCR) correspond au minimum de capital nécessaire pour faire face à un choc exogène. Il peut être calculé grâce à une formule standard dont les critères sont détaillés dans la directive. Les sociétés ont également la possibilité d'utiliser un modèle interne (partiel ou complet) : ce dernier doit être validé par l'ACPR dans un délai de six mois. Le III de l'article L. 352-1 du code des assurances subordonne cette approbation à l'assurance que « *les systèmes d'identification, de mesure, de contrôle, de gestion et de déclaration des risques de l'entreprise d'assurance ou de*

(1) Directive n° 2019/2177 du Parlement européen et Conseil du 18 décembre 2019 modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

réassurance sont adéquats et, en particulier, que le modèle interne satisfait aux règles définies au présent chapitre ».

En 2020, l'ACPR a ainsi procédé à sept missions de contrôle sur place centrées essentiellement sur des demandes d'approbation de nouveaux modèles internes et de modification de modèles existants ⁽¹⁾.

II. ÉLARGIR LES COMPÉTENCES DE L'ACPR SUR LES SOCIÉTÉS EXERÇANT EN LIBRE PRESTATION DE SERVICES OU EN LIBRE ÉTABLISSEMENT POUR AMÉLIORER LA SUPERVISION AU NIVEAU EUROPÉEN

Le 1° de l'article 35 du projet de loi complète l'article L. 321-1 du code des assurances pour ajouter une étape dans la procédure d'agrément lorsque l'entreprise d'assurance qui demande l'agrément présente un projet comprenant des activités qui seront exercées sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement dans un autre État membre.

Dans ce cas de figure, si l'ACPR estime que ces activités sont de nature à avoir un effet significatif sur le marché de l'État membre d'accueil, elle doit informer l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles de cette demande ainsi que l'autorité de contrôle de l'État membre d'accueil.

L'information doit être suffisamment détaillée pour que l'AEAPP et l'autorité de contrôle de l'État d'accueil soient en mesure de procéder à « *une évaluation correcte de la situation* ».

Le 3° complète l'article L. 321-1-1 du code des assurances pour ajouter la même étape s'agissant des entreprises de réassurance.

Le 4° crée un nouvel article L. 321-11-2, dans la section relative aux agréments administratifs des entreprises d'assurance et de réassurance ayant leur siège social en France. L'ACPR se voit confier une nouvelle mission dans le cadre de sa supervision des entreprises d'assurance et de réassurance agréées en France et qui opèrent sous un régime de libre prestation de services ou de libre établissement : elle devra informer l'AEAPP si elle constate qu'une entreprise présente une détérioration de ses conditions financières ou un autre risque émergent liés à l'exercice de ses activités en France.

Elle se voit également confier une nouvelle prérogative : si elle a des préoccupations « sérieuses et justifiées » sur la protection des consommateurs liées à l'exercice d'activités d'entreprises d'assurance ou de réassurance opérant en France sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement, elle aura la possibilité :

(1) Rapport annuel de l'ACPR pour 2020, p. 25.

– d’en faire état auprès de l’autorité de contrôle de l’État membre d’origine, c’est-à-dire auprès de l’autorité ayant accordé l’agrément ;

– de demander l’assistance de l’AEAPP pour travailler à résoudre la situation.

L’article 2 de la directive précise que l’AEAPP a vocation à être impliquée si aucune solution bilatérale ne peut être trouvée entre les autorités de contrôle nationales.

Le 5° de l’article 35 du projet de loi insère dans le code des assurances un nouvel article L. 321-11-3 qui concerne la création de plateformes de collaboration entre les autorités de contrôle de chaque État membre. L’ACPR peut ainsi créer directement une plateforme de collaboration pour échanger des informations à l’occasion des nouvelles procédures créées par l’article du projet de loi :

– l’octroi d’un agrément à une entreprise d’assurance (article L. 321-1) ou de réassurance (article L. 321-1-1) ;

– la détection de la détérioration des conditions financières d’exercice ou d’autres risques d’une entreprise exerçant en France.

L’ACPR peut également solliciter l’AEAPP pour mettre en place une telle plateforme lorsqu’une entreprise souhaite exercer ou exerce déjà des activités basées sur la libre prestation de services ou le libre établissement en France.

La transposition de l’article 2 de la directive se limite aux dispositions relevant du droit national : les nouvelles prérogatives de l’AEAPP (création de plateforme à son initiative par exemple) ne sont donc pas transposées, sauf lorsqu’elles entraînent de nouvelles obligations pour l’ACPR.

Le troisième alinéa du nouvel article L. 321-11-3 rappelle que les plateformes de collaboration ne doivent pas empiéter sur les compétences des autorités nationales de supervision, qui restent responsables de l’examen de la situation financière, des conditions d’exploitation, de la solvabilité, de la liquidité et de la capacité à tenir leurs engagements des entreprises d’assurance et de réassurance ayant leur siège social sur le territoire de ladite autorité.

Le dernier alinéa du nouvel article L. 321-11-3 inscrit l’obligation pour l’ACPR de communiquer à l’AEAPP toute information nécessaire au bon fonctionnement de la plateforme.

Le 5° *bis* de l’article 35 du projet de loi complète l’article L. 352-1 du code des assurances, qui concerne le contrôle par l’ACPR des modèles internes des entreprises d’assurance et de réassurance. Il crée une nouvelle obligation pour l’ACPR : lorsqu’une entreprise agréée en France formule une demande d’approbation d’un modèle interne ou une demande de modification majeure d’un modèle interne, elle doit en informer l’AEAPP. L’article ajoute également la

possibilité pour l'ACPR de requérir l'assistance technique de l'AEAPP pour examiner cette demande.

Cette nouvelle obligation transpose directement le paragraphe 4 de l'article 77 *quinquies* de la directive 2009/138/CE dans sa rédaction issue de la directive de 2019.

Enfin, le 6° complète l'article L. 390-1 du code des assurances pour prévoir l'application des articles dans leur rédaction issue du projet de loi dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception de l'article L. 352-1 du code des assurances. En effet, le titre V du livre III du code des assurances sur les règles prudentielles applicables aux entreprises relevant du régime dit « Solvabilité II », qui contient l'article L. 352-1, ne s'applique pas à Wallis et Futuna.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Les nouvelles missions accordées aux autorités nationales de supervision des assurances doivent à la fois contribuer à améliorer la qualité des informations qui circulent entre elles, mais également permettre de multiplier les échanges sur les sociétés exerçant leur activité de manière transfrontalière.

Grâce à ces modifications, l'ACPR en tant qu'autorité du pays d'accueil d'une entreprise pourra signaler toute difficulté à l'autorité de l'État d'origine. À l'inverse, en tant qu'autorité du pays d'origine, elle devra signaler en amont la volonté d'une société exerçant en libre prestation de services de s'installer dans un autre État membre.

Ces nouveaux articles, en facilitant les échanges entre autorités de supervision, doivent leur permettre d'anticiper plus en amont les potentielles difficultés des sociétés d'assurance et ainsi de mieux protéger les consommateurs.

Ces nouvelles missions sont également de nature à renforcer le rôle central de supervision exercé par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles : celle-ci pourra notamment assister les autorités nationales dans l'examen des modèles internes.

Ces dispositions concernent l'ensemble des entreprises qui exercent dans l'Union européenne sous le régime de la libre prestation de services et en libre établissement et les futures entreprises qui solliciteront un agrément à l'avenir. Selon les informations transmises par l'ACPR à la rapporteure pour avis, environ 800 sociétés étrangères ont le droit d'exercer en France sous le régime de la libre prestation de services. Toutes ne font pas usage de leur passeport.

Ces mesures pourraient être complétées : l'AEAPP, dans son avis transmis à la Commission européenne sur la révision de la directive Solvabilité II, a ainsi suggéré plusieurs pistes d'amélioration. Elle souhaiterait notamment avoir la

possibilité d'émettre des recommandations à destination des autorités de contrôle des États membres en cas de désaccord au sein d'une plateforme de coordination ⁽¹⁾.

La France souhaite également aller plus loin dans la convergence des pratiques à l'occasion de la révision de la directive Solvabilité II ⁽²⁾, notamment en harmonisant les fonds de garantie qui interviennent aujourd'hui lors de la défaillance d'un organisme d'assurance.

La commission des finances a adopté l'article sans modification.

La commission du développement durable a adopté l'article 35 modifié par l'amendement rédactionnel CD13 proposé par la rapporteure pour avis.

Article 36

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 (dite directive « CMRP Mifid »)

Adopté par la commission sans modification

L'article 36 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 pour soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19.

L'examen de l'article 36 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption.

La commission du développement durable a adopté l'article 36 sans modification.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : UNE DIRECTIVE ADOPTÉE POUR FACILITER LE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE PAR LES MARCHÉS APRÈS LA CRISE LIÉE À LA COVID-19

La directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir

(1) « *Opinion on the 2020 review of Solvency II* », publié le 17 décembre 2020 par l'EIOPA, p. 99.

(2) L'Argus de l'assurance, daté du 19 mars 2020 – « *Libre prestation de services : Paris veut inspirer Bruxelles* ».

la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 résulte d'une proposition de la Commission européenne, appelée « Trains de mesures de relance par les marchés de capitaux ».

Dans son étude d'impact, le Gouvernement identifie quatre principaux types de modifications apportées par la directive :

– l'allègement des obligations d'information pesant sur certains prestataires de services d'investissement vis-à-vis de leurs clients professionnels : à titre d'exemple, les entreprises d'investissements ne seraient plus dans l'obligation de fournir une analyse coût-avantage à chaque changement d'instrument financier par un client professionnel ;

– la simplification des conditions dans lesquelles les prestataires de services d'investissement peuvent fournir des services aux entreprises dont la capitalisation est inférieure à un milliard d'euros ;

– la simplification des règles de distribution de certains titres ;

– la promotion de nouveaux contrats de couverture des risques financiers par des dérivés sur matières premières, sans que les instruments dérivés sur matières premières agricoles ne soient concernés (considérant 15 de la directive) : l'objectif est notamment d'alléger les limites aujourd'hui appliquées sur la position nette pouvant être détenue sur les dérivés des matières premières.

La direction générale du Trésor assure que les mesures seront précisément calibrées pour ne pas fragiliser la protection des investisseurs. Elle souligne ainsi que les mesures d'allègement des obligations de *reporting* sont centrées sur les investisseurs professionnels, déjà sensibilisés.

II. L'HABILITATION PROPOSÉE POUR TRANSPOSER LA DIRECTIVE DU 16 FÉVRIER 2021

Le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par voie d'ordonnances.

Le I de l'article 36 a pour objet de conférer au Gouvernement une double habilitation, d'une durée de six mois à compter de la publication de la loi. Le Gouvernement serait autorisé à prendre par voie d'ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires :

– d'une part, pour transposer la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la Covid-19 ;

– d’autre part, pour rendre applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna les articles modifiés du code monétaire et financier et procéder aux adaptations nécessaires pour les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II indique que le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement trois mois après la publication de l’ordonnance.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L’examen de l’article 36 a été délégué à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s’est prononcée en faveur de son adoption.

Le délai de transposition de la directive du 16 février 2021 par les États membres, fixé à neuf mois, est très court et justifie que le Gouvernement demande d’y procéder par voie d’ordonnances.

Dans la mesure où les mesures ne remettent pas en cause la protection des investisseurs et la qualité des données transmises aux régulateurs nationaux et européens, cette directive et les mesures de transposition dans le droit français accompagneront la reprise économique en facilitant le financement de l’économie par les marchés. La commission des finances a donc adopté cet article.

La commission du développement durable a adopté cet article sans modification.

Article 37

(articles L. 330-1, L. 330-2, L. 743-9, L. 753-9 et L. 763-9 du code monétaire et financier)

Dispositions relatives au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres

Adopté par la commission avec modifications

L’article 37 apporte une précision relative aux systèmes de règlements interbancaires ou de règlement et de livraison reconnus comme tels par la France et prévient tout conflit de normes en affirmant que toute décision d’un État étranger contraire aux règles françaises issues de la directive dite « Finalité » ne sera ni reconnue ni exécutée.

L’examen de l’article 37 a été délégué à la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s’est prononcée en faveur de son adoption.

La commission du développement durable a adopté l’article 37 modifié par un amendement rédactionnel proposé par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LA DÉFINITION DE L'APPARTENANCE À UN SYSTÈME DE RÈGLEMENTS INTERBANCAIRES OU DE RÈGLEMENT DE PAIEMENT

Un système de règlements interbancaires ou de règlement et de livraison est défini à l'article L. 330-1 du code monétaire et financier : « *une procédure nationale ou internationale organisant les relations entre trois participants au moins, sans compter le gestionnaire du système [...] ni d'éventuels participants indirects [...] permettant conformément à des règles communes et à des procédures normalisées [...] l'exécution à titre habituel, par compensation ou non, de paiement, ainsi que, pour ce qui concerne les systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, la livraison d'instruments financiers entre lesdits participants* ».

La France reconnaît un certain nombre de systèmes, énumérés au I de l'article L. 330-1 du code monétaire et financier. Hormis les systèmes notifiés à l'Autorité européenne des marchés financiers par l'État membre, tous doivent satisfaire à une homologation, et tout changement des conditions de cette homologation doit être immédiatement notifié.

L'article L. 330-1 a été modifié par l'article 84 de la loi PACTE pour adapter le droit interne à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, le système de paiement de droit britannique, sans adaptation du droit, n'aurait plus été considéré comme un système en droit français. Cela aurait posé des questions de sécurité juridique pour les participants français au système britannique. L'article 84 de la loi PACTE a donc ajouté dans l'article L. 330-1 une énumération des différents systèmes considérés comme tels par la France.

La protection juridique du système est assurée, entre autres, par le caractère définitif des règlements. Comme l'indique l'étude d'impact du Gouvernement, le transfert doit être irrévocable et inconditionnel pour protéger le système dans le cas où l'un des participants serait en situation d'insolvabilité.

C'est la directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (directive dite « Finalité ») qui affirme le caractère définitif des règlements, en garantissant l'exécution des paiements entrés dans un système avant une faillite, même lorsqu'un juge les annule de manière rétroactive.

Le III de l'article L. 330-1 prévoit ainsi que les instructions et les opérations de compensation introduites dans un des systèmes mentionnés au I ont un caractère opposable.

II. SÉCURISER LES PARTICIPANTS AU SYSTÈME DE RÈGLEMENTS INTERBANCAIRES OU DE RÈGLEMENT DE PAIEMENT FRANÇAIS

Le 1^o de l'article 37 du projet de loi modifie l'article L. 330-1 du code monétaire et financier. Le *a* ajoute la notion d'État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) pour lever tout doute sur la reconnaissance par le droit français de la qualité de système lorsque celui-ci est notifié par un État partie à l'EEE. La rédaction de l'article issue de la loi PACTE comportait seulement la notion d'État membre, ce qui laissait subsister un doute.

L'imprécision a été signalée par la place et par les autorités de supervision qui ont été alertées lors de discussions préalables à l'entrée en affaires entre entités françaises et entités situées dans l'Espace économique européen. La direction générale du Trésor a indiqué dans sa contribution aux travaux de la rapporteure pour avis que le maintien de la rédaction actuelle aurait pu entraver certaines relations d'affaires entre des entités françaises et des entités situées dans l'EEE.

Le *b* du 1^o de l'article 37 du projet de loi complète l'alinéa 14 du II de l'article L. 330-1, qui précise que la loi applicable lors de l'ouverture d'une procédure de sauvegarde à l'encontre d'un participant à un système reconnu par la France comme tel est bien la loi qui régit le système en question. Le *b* ajoute, pour les systèmes mentionnés au 1^o du I (soit les systèmes notifiés à l'AEMF), que toute décision appliquée en vertu d'une loi autre que celle régissant le système ne pourra être reconnue ou exécutée en France.

Le *c* complète l'article L. 330-1 par un V qui prévoit que tout jugement ou décision contraire aux principes du III et au IV ne peut être reconnu ou exécuté en France.

Le 2^o de l'article 37 du projet de loi complète l'article L. 330-2 du code monétaire et financier, qui précise les conditions de participation à tout système mentionné au I de l'article L. 330-1 et notamment la nécessité de constituer des garanties pour satisfaire aux conditions de paiement. La même précision est apportée concernant l'absence d'exécution et de reconnaissance de toute décision contraire aux III et IV de l'article L. 330-2, qui désignent notamment les bénéficiaires des garanties constituées.

Ces ajouts visent à éviter tout conflit entre les règles françaises issues de la directive « Finalité » et la loi d'un autre État.

Le 3^o procède aux coordinations nécessaires pour l'application des deux articles L. 330-1 et L. 330-2 dans leurs versions modifiées par le présent projet de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'examen de l'article 37 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption.

Dans la mesure où cet article vise à lever l'incertitude issue de la loi PACTE, il apporte une sécurité juridique aux relations d'affaires entre les entités françaises et les entités situées dans l'EEE. La commission des finances a adopté cet amendement sans modification.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par l'amendement rédactionnel CD15 proposé par la rapporteure pour avis.

Article 38

(articles L. 212-3, L. 421-12, L. 421-13, L. 424-3, L. 441-1, L. 441-2, L. 531-2, L. 561-2, L. 561-36, L. 621-2, L. 621-5-3, L. 621-7, L. 621-9, L. 742-2, L. 744-3, L. 752-2, L. 762-2, L. 744-11-1, L. 754-11-1, L. 764-11-1, L. 745-13, L. 755-13, L. 765-13, L. 746-5, L. 756-5, L. 766-5 du code monétaire et financier)

Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) 236/2012

Adopté par la commission avec modifications

L'article 38 du projet de loi vise à mettre en conformité le code monétaire et financier avec les dispositions du règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 (règlement dit « CSDR »).

Le règlement CSDR prévoit un passeport européen pour les dépositaires centraux de titres (DCT) agréés par l'autorité compétente du pays où ils sont établis. L'article 38 permet de distinguer entre les DCT implantés en France qui reçoivent l'agrément de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et les DCT étrangers qui ne sont pas soumis aux mêmes dispositions du code monétaire et financier.

L'examen de l'article 38 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté l'article 38 modifié par six amendements rédactionnels proposés par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR NE PERMET PAS D'APPLIQUER PLEINEMENT LES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT (UE) 909/2014 DU 23 JUILLET 2014

Un dépositaire central de titres (DCT) assure généralement trois fonctions :

– l'enregistrement initial dans un compte d'émission pour chaque titre financier émis (la fonction dite notariale) ;

– le service de conservation centralisée, qui permet de vérifier quotidiennement que le nombre de titres inscrits sur le compte de l'émetteur correspond au nombre de titres en circulation inscrits aux comptes des adhérents (intermédiaires financiers) et ainsi d'éviter la création ou la disparition artificielle de titres financiers ;

– l'opération de règlement-livraison, qui correspond à la dernière étape d'une transaction après la négociation et la compensation. Elle se traduit par « *le dénouement des engagements réciproques de l'acheteur et du vendeur et la passation des écritures en compte assurant la livraison des titres à l'acheteur et, en contrepartie, le versement des fonds correspondants au vendeur* » selon la définition donnée par la Banque de France.

Le DCT est défini à l'article 2 du règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 (règlement CSDR) comme exploitant un système de règlement-livraison et l'une des deux autres fonctions susmentionnées.

Deux dépositaires sont agréés en France : Euroclear France et ID2S.

A. LE RÈGLEMENT (UE) N° 909/2014 DU 23 JUILLET 2014 PROMeut UN MARCHÉ INTÉRIEUR OUVERT DES RÈGLEMENTS DE TITRES

Au regard de la complexité des règlements transfrontaliers et des différences de réglementations nationales, le règlement CSDR poursuit l'objectif d'une meilleure intégration du marché des services de DCT au sein de l'Union. Le règlement définit ainsi des exigences uniformes relatives au cycle du règlement en matière d'efficacité, de sécurité et de libre concurrence. Il prévoit également les sanctions en cas de manquement au règlement.

Les articles 23 (« Libre prestation de services dans un autre État membre »), 24 (« Coopération entre autorités des États membres d'origine et d'accueil et évaluation par les pairs »), 25 (« Pays tiers »), et 49 (« Liberté d'émettre des titres par l'intermédiaire de tout DCT agréé dans l'Union ») définissent plus précisément les règles encadrant la libre prestation de DCT implantés dans l'Union et les pays tiers ainsi que la liberté de recourir à tout DCT pour l'émission de titres.

L'article 23 du règlement prévoit qu'un DCT, agréé conformément à l'article 16 du règlement CSDR par l'autorité nationale compétente du pays où il est implanté, peut proposer et fournir des services sur l'ensemble du territoire de

l'Union, en créant une succursale ou sous le régime de la libre prestation de services, sans devoir recueillir l'agrément de l'autorité compétente de l'État d'accueil.

Pour ce faire, le DCT doit informer l'autorité compétente du pays d'origine (où il est implanté) de la nature des services proposés, des monnaies traitées, de l'État membre visé et de la structure organisationnelle de la succursale qu'il souhaite créer, le cas échéant. L'autorité compétente du pays d'origine communique dans un délai de trois mois ces informations à l'autorité compétente du pays visé ou informe le DCT des causes de son refus.

Le DCT peut fournir ses services :

– lorsque l'autorité du pays d'accueil accuse réception de la communication d'informations de l'autorité du pays d'origine ;

– après expiration du délai de trois mois sans réponse de l'autorité nationale d'origine.

L'article 24 prévoit les modalités de coopération entre les différentes autorités nationales ainsi que la possibilité pour l'autorité compétente du pays d'accueil, après information de l'autorité du pays d'origine et de l'Agence européenne des marchés financiers (AEMF), de prendre les mesures appropriées si des manquements du DCT au règlement européen perdurent. Le paragraphe 1 de l'article 24 prévoit également la possibilité pour l'autorité compétente du pays hôte de procéder à des inspections sur place au sein des succursales de DCT.

Les DCT de pays tiers peuvent également fournir leurs services au sein de l'Union (article 25). La reconnaissance de l'AEMF est conditionnée par l'existence d'un cadre juridique et de surveillance contraignant dans le pays d'origine, l'existence d'accords de coopération ainsi que le respect des obligations du règlement. Le respect de ces critères est évalué par les autorités compétentes des États membres visés par ces DCT.

B. LE CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER NE DISTINGUE PAS LES DCT IMPLANTÉS EN FRANCE DES DCT ÉTABLIS DANS UN AUTRE ÉTAT MEMBRE OU DANS UN PAYS TIERS

L'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres adapte les dispositions du code monétaire et financier afin de se conformer aux nouvelles règles européennes. Elle prévoit par exemple un délai pour le règlement de la transaction de deux jours ouvrables après négociation (article L. 211-17) conformément à l'article 5 du règlement « CSDR ».

Cependant, l'article L. 441-1 du code monétaire et financier, créé par l'ordonnance, prévoit que les dépositaires centraux de titres sont agréés par l'AMF. La capacité pour un DCT agréé par l'autorité compétente d'un autre État membre

ou d'un pays tiers de pouvoir fournir librement ses services en France sans avoir été agréé par l'AMF n'est donc pas établie.

II. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER POUR GARANTIR LE LIBRE EXERCICE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DES DCT IMPLANTÉS À L'ÉTRANGER

Le 1° de l'article 38 du projet de loi est sans lien direct avec l'ensemble des autres dispositions de l'article : il précise que les titres financiers négociés sur les systèmes multilatéraux de négociation autorisés par la directive (UE) 2004/39/CE concernant les marchés financiers (directive dite MiFID), comme pour ceux émis sur les marchés réglementés, sont émis au porteur ⁽¹⁾.

Le 2° précise que l'AMF prend en compte la surveillance exercée par les autorités compétentes sur les dépositaires centraux de titres et chambres de compensation établis à l'étranger dans sa décision de confirmer l'autorisation donnée par une entreprise de marché d'autoriser ses membres à désigner un système de règlement et de livraison des transactions sur un marché réglementé (art. L. 421-12) ou sur un système multilatéral de négociation (art. L. 424-3). L'AMF prend en compte cette même surveillance pour interdire le recours à une chambre de compensation ou à un système de règlement et de livraison d'instruments financiers de tout État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (art. L. 421-13). Il aurait été peu logique pour l'AMF de prendre en compte pour les décisions précitées la surveillance qu'elle assure elle-même pour les dépositaires établis en France.

Le 3° modifie l'article L. 441-1 du code monétaire et financier et opère la distinction fondamentale entre les DCT implantés en France et agréés par l'AMF et les DCT établis à l'étranger (dans un autre État membre ou dans un pays tiers), autorisés, conformément au règlement européen, à proposer leurs services que cela soit *via* une succursale ou en libre prestation depuis leur pays d'origine.

L'étendue du contrôle de l'AMF découle de cette distinction :

– le 8° restreint aux DCT dont le siège social est en France le contrôle par l'AMF du respect du règlement général qu'elle édicte ;

– le 9° restreint aux DCT dont le siège social est en France le contrôle des obligations professionnelles des personnes physiques placées sous l'autorité ou agissant pour le compte de ces DCT.

La distinction entre les DCT autorisés à opérer en France *via* une succursale et les DCT autorisés à opérer sous le régime de la libre prestation de services est justifiée au regard des règles de lutte contre le blanchiment des capitaux et le

(1) *Lorsqu'une valeur mobilière revêt la forme au porteur (la forme nominale constituant l'autre forme possible), l'identité du propriétaire du titre n'est pas connue de la société émettrice. Elle est, dans ce cas, nécessairement enregistrée auprès d'un dépositaire central de titres.*

financement du terrorisme. Comme le précise le 6° et par analogie avec les établissements financiers, les DCT opérant au moyen d'une succursale y sont soumis, contrairement aux DCT opérant en libre prestation de services (art. L. 561-2). L'AMF est chargée de contrôler le respect de ces règles (art. L. 561-36). Le règlement dit CSDR ne prévoit pas de disposition particulière relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme : les DCT demeurent « *inaccessibles aux personnes physiques et peu accessibles aux personnes morales n'ayant pas d'activité significative de règlement-livraison de titres sur la durée, le niveau d'investissement élevé requis pour accéder aux systèmes de règlement-livraison rendant l'utilisation directe du dépositaire central de titre inadapté à des fins de financement du terrorisme* » comme l'indique l'AMF.

Dans tous les autres cas, les DCT établis en dehors du territoire national et autorisés à fournir leur service conformément aux articles 23 et 25 du règlement européen sont traités de façon identique :

– le 4° limite la possibilité pour l'AMF de nommer un administrateur provisoire auprès du dépositaire central, lorsque la gestion du dépositaire central ne peut plus être assurée dans des conditions garantissant son bon fonctionnement, lorsque les exigences prudentielles applicables au dépositaire central ne sont plus respectées ou lorsque les dirigeants estiment ne plus être en mesure d'exercer normalement leur fonction (art. L. 441-2), pour les seuls DCT établis en France. L'article 22 du règlement CSDR prévoit que l'autorité compétente du pays d'implantation du DCT est chargée d'évaluer les risques auxquels il est exposé ;

– le 5° précise que les DCT établis à l'étranger qui souhaitent fournir des services d'investissement sont soumis à l'article 73 du règlement CSDR (art. L. 531-2). La référence à l'article 73 permet de circonscrire le bénéfice de l'exemption d'agrément de prestataire de services d'investissement en France aux seuls DCT agréés par un État membre de l'UE conformément au règlement, les établissements français étant déjà exemptés dans le cadre national ;

– le 7° indique que seuls les salariés des DCT établis en France peuvent être membres de la commission des sanctions de l'AMF (art. L. 621-2), eu égard au pouvoir de sanction de l'AMF. Seuls les DCT établis en France sont redevables du droit fixe dû par les personnes soumises au contrôle de l'autorité (art. L. 621-5-3) ;

Les alinéas 10° à 20° permettent d'adapter ces dispositions législatives à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis-et-Futuna. On notera que l'article L. 421-13 ne s'applique pas dans les collectivités d'outre-mer mentionnées qui, hors du champ du marché intérieur et de l'Espace économique européen, excluent la liberté d'établissement et la libre prestation de services.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'article 38 propose une stricte mise en conformité du droit national avec le règlement CSDR.

L'examen de l'article 38 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par six amendements rédactionnels présentés par la rapporteure pour avis.

Article 39

(articles L. 362-1 [nouveau] et L. 362-2 [nouveau] du code monétaire et financier)

Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) 924/2009

Adopté par la commission avec modifications

L'article 39 du projet de loi confère un pouvoir de sanction à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en cas de manquement au règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros (règlement dit « SEPA »).

La commission du développement durable a adopté l'article 39 modifié par trois amendements rédactionnels proposés par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE RÈGLEMENT « SEPA » INSTAURE UN SYSTÈME UNIQUE DE PRÉLÈVEMENTS ET DE VIREMENTS À L'ÉCHELLE DE LA ZONE EURO

Le règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012 (règlement « SEPA ») a permis d'opérer la migration des standards de virements et prélèvements nationaux vers le format unique dit SEPA qui les a remplacés définitivement le 1^{er} août 2014. Depuis cette date, chaque personne doit être en mesure, au sein de la zone SEPA⁽¹⁾, d'émettre et de recevoir des virements et des prélèvements sans condition de domiciliation.

A. LES OBLIGATIONS INSTAURÉES PAR LE RÈGLEMENT (UE) 260/2012

Le règlement SEPA garantit la possibilité d'effectuer librement les prélèvements et virements au sein de la zone euro (article 3). L'article 4 prévoit l'interopérabilité technique des schémas de paiement. L'article 5 fixe les règles et normes techniques applicables à tous les prestataires de services de paiement

(1) La zone SEPA inclut les 27 États membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse, la principauté de Monaco, la République de Saint-Martin et le Royaume-Uni.

comme l'identification des comptes de paiement au format IBAN ou les normes de transmission des ordres de paiement.

Des règles de sécurité et de contrôle au bénéfice des usagers des services de paiement sont également instaurées. En ce qui concerne les prélèvements effectués sur son compte, le payeur doit pouvoir, conformément au *d* du paragraphe 3 de l'article 5 :

- limiter l'encaissement à un certain montant et à une certaine périodicité ;
- vérifier chaque opération avant d'être débité, si le droit à un remboursement n'est pas prévu dans le mandat de prélèvement ;
- bloquer des prélèvements ou n'autoriser que ceux dont les bénéficiaires sont identifiés *a priori*.

Les virements et prélèvements transfrontaliers doivent être facturés au même prix que ceux opérés entre deux comptes domiciliés sur le territoire national (paragraphe 8 de l'article 5).

L'article 8 interdit depuis 2017 les commissions multilatérales d'interchange ⁽¹⁾ pour les opérations de prélèvement sauf erreur, absence de mandat ou insuffisance de la provision sur le compte bancaire. L'article 9 garantit l'accessibilité des paiements : un virement ou un prélèvement en provenance de la zone SEPA ne peut être refusé par un organisme créancier au motif qu'il provient d'un compte domicilié en dehors du territoire national.

B. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES EST CHARGÉE DU CONTRÔLE DU RESPECT DE CERTAINES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT

L'article 76 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a habilité les agents de la DGCCRF « à rechercher et constater les infractions ou manquements » au *d* du paragraphe 3, au paragraphe 8 de l'article 5 ainsi qu'aux articles 8 et 16 du règlement SEPA. Cette disposition est aujourd'hui inscrite au 6° de l'article L. 511-7 du code de la consommation.

L'article 71 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin II ») a complété cette habilitation : les agents de la DGCCRF sont dorénavant habilités à contrôler le respect de l'article 9 du règlement.

(1) La commission multilatérale d'interchange consiste à imposer à la banque du bénéficiaire de payer une commission à la banque du payeur à chaque opération de prélèvement. Le règlement SEPA met fin à cette commission, son utilité n'ayant pas été démontrée et son application similaire au sein des systèmes bancaires des différents États membres soulevant des problèmes de concurrence.

L'ensemble des autres dispositions du règlement SEPA relèvent du contrôle de la Banque de France et de l'Agence de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) qui s'assurent de la protection de la clientèle et du bon fonctionnement des moyens de paiement.

II. LA DGCCRF DOIT ÊTRE DOTÉE D'UN POUVOIR DE SANCTION COMPTE TENU DES MANQUEMENTS CONSTATÉS

Les manquements à l'article 9, qui garantit la possibilité pour les consommateurs de réaliser leurs paiements à partir d'un compte bancaire domicilié dans n'importe quel État membre de la zone SEPA, correspondent à la quasi-totalité des plaintes reçues par la Banque de France et les services de la DGCCRF.

Sont ainsi constatés des manquements de la part de certaines entreprises commerciales (fournisseurs d'énergie ou de téléphonie par exemple) qui refusent des paiements sous forme de virement ou de prélèvement en raison de la domiciliation du compte de leur client.

Si la DGCCRF est habilitée à rechercher et à constater les manquements au règlement SEPA, elle n'est pas habilitée à prononcer de sanction administrative. L'article 39 crée deux articles au sein du code monétaire et financier visant à remédier à cette situation :

– l'article L. 362-2 habilite les agents de la DGCCRF à sanctionner administrativement les manquements aux articles du règlement SEPA dont ils contrôlent la bonne application ;

– l'article L. 361-1 fixe le montant maximal des amendes pouvant être prononcées.

Deux montants maximaux d'amende sont prévus par le projet de loi :

– 3 000 euros pour les personnes physiques et 15 000 euros pour les personnes morales en cas de facturation de frais supplémentaires pour des opérations transfrontalières par rapport à des opérations nationales, ou de pratiques visant à empêcher les consommateurs d'utiliser une faculté de blocage sur certaines opérations de prélèvement (le *d* du paragraphe 3 et le paragraphe 8 de l'article 5 du règlement). Ces niveaux de sanction sont comparables à ceux qui s'appliquent à des manquements de gravité comparable en droit de la consommation et relevés par les agents de la DGCCRF (défaut d'affichage de prix, défaut de remise d'informations précontractuelles, *etc.*) ;

– 75 000 euros pour les personnes physiques et 375 000 euros pour les personnes morales dans le cas de commissions multilatérales d'interchange ou lorsqu'est constaté le refus d'un virement ou d'un prélèvement réalisé à partir d'un compte bancaire domicilié dans un État membre de la zone SEPA (articles 8 et 9 du règlement). Les manquements à l'article 9, qui constitue le fondement même de

l'Europe des paiements, sont d'une gravité plus grande. Fixer un tel niveau d'amende doit permettre de mettre fin aux nombreux manquements constatés. Ce même niveau d'amende a été fixé pour l'article 8, de façon cohérente, au même niveau que celui défini pour les manquements à certaines dispositions du règlement (UE) 2015/751 du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement par carte bancaire (article L. 361-1 du code monétaire et financier).

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'article 39 poursuit l'objectif d'une meilleure protection des consommateurs. Le montant maximal des amendes pouvant être prononcées par les agents de la DGCCRF en cas de manquements au règlement SEPA paraît proportionné et dissuasif.

L'examen de l'article 39 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est ainsi prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par trois amendements rédactionnels présentés par la rapporteure pour avis.

Article 40

(article L. 101 du code des postes et des communications électroniques et article L. 511-7 du code de la consommation)

Adaptation des sanctions en matière de prestation de services de courriers recommandés électroniques par des prestataires non agréés

Adopté par la commission avec modifications

L'article 40 du projet de loi vise à habilitier les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRRF) à sanctionner les personnes qui proposeraient un service présenté comme un service de lettre recommandée électronique (LRE) sans avoir reçu la qualification de « service d'envoi recommandé électronique » par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) prévue à cet effet.

La commission du développement durable a adopté l'article 40 modifié par un amendement rédactionnel proposé par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE RÉGIME NATIONAL DE LETTRE RECOMMANDÉE ÉLECTRONIQUE EST ENCADRÉ PAR LE RÈGLEMENT EIDAS

Applicable depuis le 1^{er} juillet 2016, le règlement (UE) 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (règlement dit « eIDAS ») répond à la volonté de créer un marché numérique unique de l'Union en harmonisant les règles nationales qui s'appliquent aux dispositifs d'identification et aux services de confiance électroniques (signature et cachet, horodatage, envoi recommandé, authentification de site internet).

A. LE RÈGLEMENT EIDAS DÉTERMINE LES RÈGLES DE QUALIFICATION DU SERVICE D'ENVOI RECOMMANDÉ ÉLECTRONIQUE

L'article 43 du règlement eIDAS prévoit une présomption de fiabilité du service d'envoi recommandé électronique qualifié. Cette fiabilité s'étend « à l'intégrité des données, à l'envoi de ces données par l'expéditeur identifié et à leur réception par le destinataire identifié, et à l'exactitude de la date et de l'heure de l'envoi et de la réception indiquées par le service d'envoi recommandé électronique qualifié ».

L'article 44 énumère les critères auxquels un service d'envoi recommandé électronique doit satisfaire :

– il doit être fourni par un prestataire de service de confiance qualifié conformément au règlement ;

– il doit garantir l'identification univoque de l'expéditeur et du destinataire avant l'envoi ;

– l'envoi et la réception doivent être sécurisés par une signature ou un cachet électronique qui exclut toute modification indétectable des données. Contrairement à une lettre recommandée papier, l'envoi recommandé électronique garantit ainsi la preuve du contenu remis au destinataire ;

– la date et l'heure de l'envoi, de la réception et de la modification éventuelle des données sont garanties par un horodatage électronique.

Le règlement européen prévoit à l'article 17 qu'un organe de contrôle est chargé dans chaque État membre d'accorder aux prestataires de services une « qualification » pour les différents types de services proposés. L'autorité compétente est également en charge de contrôler leur activité *a posteriori*. C'est l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui assure ce rôle en France. Sept prestataires sont aujourd'hui qualifiés par l'ANSSI pour leur service d'envoi recommandé électronique.

B. LA PLUPART DES DISPOSITIONS EUROPÉENNES RELATIVES AUX SERVICES D'ENVOI RECOMMANDÉ ÉLECTRONIQUE ONT ÉTÉ INTÉGRÉES AU CADRE JURIDIQUE NATIONAL

L'ordonnance n° 2005-674 du 16 juin 2005 relative à l'accomplissement de certaines formalités contractuelles électroniques instaure dans le code civil (art. 1369-7, 1369-8 et 1369-9) les premières règles s'appliquant à la lettre recommandée acheminée par courrier électronique dans le cadre des relations contractuelles. Les décrets d'application⁽¹⁾ ont prévu les règles en matière d'identification, de preuve de dépôt et d'acceptation du courrier par le destinataire, d'horodatage, ainsi que la possibilité de doubler l'envoi d'une lettre recommandée électronique par l'envoi d'une lettre recommandée papier (« recommandé hybride »).

1. La transposition du règlement eIDAS par la loi pour une République numérique

L'article 93 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique permet d'intégrer les dispositions du règlement eIDAS en créant un régime général d'envoi recommandé électronique au-delà du seul cadre contractuel.

L'article L. 100 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) reconnaît l'équivalence entre l'envoi recommandé électronique qui satisfait aux exigences de l'article 44 du règlement eIDAS et l'envoi par lettre recommandée manuscrite. Certaines dispositions inscrites aux articles susmentionnés du code civil sont transférées à cet article :

– l'envoi d'une lettre électronique recommandée est conditionné à l'accord du destinataire si celui-ci n'est pas un professionnel ;

– la possibilité de recourir à un recommandé hybride est prévue.

2. Le décret n° 2018-347 du 9 mai 2018 relatif à la lettre recommandée électronique précise les règles qui s'appliquent à la LRE

Le décret n° 2018-347 du 9 mai 2018 précise les modalités relatives à la lettre recommandée électronique (LRE) en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2019⁽²⁾. Le décret distingue la vérification initiale de l'identité de l'expéditeur de celle du destinataire d'une LRE (art. R. 53-1 du CPCE), en prévoyant une règle d'identification de niveau élevé⁽³⁾ pour l'expéditeur et une règle d'identification de

(1) Cf. le décret n° 2011-144 du 2 février 2011 relatif à l'envoi d'une lettre recommandée par courrier électronique pour la conclusion ou l'exécution d'un contrat et le décret n° 2011-434 du 20 avril 2011 relatif à l'horodatage des courriers expédiés ou reçus par voie électronique pour la conclusion ou l'exécution d'un contrat.

(2) La LRE correspond à l'envoi recommandé électronique qualifié au sens du règlement eIDAS.

(3) Le règlement européen d'exécution 2015/1502 du 8 septembre 2015 détermine trois niveaux de garantie (faible, substantiel et élevé) pour évaluer la sécurité et la fiabilité des moyens d'identification électronique mis en œuvre par les prestataires de service.

niveau au moins substantiel pour le destinataire conformément au règlement eIDAS⁽¹⁾. Dans la pratique, lors de la vérification initiale de l'identité de l'expéditeur d'une LRE, les prestataires de services qualifiés par l'ANSSI demandent, pour une personne physique, une pièce d'identité en cours de validité au cours d'une rencontre physique et, pour une personne morale, la copie d'un extrait *Kbis* (qui justifie de l'inscription au registre du commerce et des sociétés) ainsi que la pièce d'identité du responsable légal⁽²⁾. Un moyen d'identification électronique à utiliser à chaque envoi ou réception d'une LRE peut également être attribué (token USB, application mobile, *etc.*).

Par ailleurs, le décret prévoit la possibilité pour le destinataire d'accepter ou non la LRE dans un délai de 15 jours à compter du lendemain de l'envoi (art. R. 53-3 du CPCE). Le prestataire informe l'expéditeur du refus ou de la non-réclamation de la LRE le délai une fois échu. Le prestataire doit conserver la preuve de dépôt et, le cas échéant, de réception de la LRE, pour une durée minimale d'un an (art. R. 53-2 et R. 53-3 du CPCE).

II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES DOIT ÊTRE DOTÉE D'UN POUVOIR DE SANCTION VIS-À-VIS DES PRESTATAIRES DE SERVICE ÉLECTRONIQUE NON QUALIFIÉS QUI INDUISENT EN ERREUR LES CONSOMMATEURS

Si l'article L. 101 du CPCE prévoit aujourd'hui une amende de 50 000 euros pour tout prestataire qui proposerait un service d'envoi électronique sans qualification de l'ANSSI « *dans des conditions de nature à induire en erreur l'expéditeur ou le destinataire sur les effets juridiques de l'envoi* », le législateur a omis de préciser l'autorité chargée de prononcer cette amende.

L'article 40 précise ainsi que les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont habilités à prononcer une amende à l'encontre d'un prestataire de service qui présenterait un service d'envoi électronique comme une LRE ou « *sous toute autre dénomination susceptible de prêter à confusion* » sans avoir été qualifié pour ce faire par l'ANSSI. Cette nouvelle formulation doit permettre à la fois de mieux protéger l'appellation LRE et de sanctionner les prestataires non qualifiés, qui utilisent cette appellation ou ont recours à une autre appellation proche sans indiquer que leur service n'a pas les mêmes effets juridiques que la LRE ou un envoi recommandé papier.

Le montant maximal de l'amende administrative est rehaussé à 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale. Ces

(1) Cela est précisé au b) et au c) du paragraphe 1 de l'article 44 du règlement eIDAS.

(2) Si le responsable légal se fait représenter, une copie de la pièce d'identité du responsable légal ainsi que le mandat et la pièce d'identité du représentant autorisé doivent être présentées.

montants maximaux sont similaires à ceux prononcés par la DGCCRF pour d'autres types de fraude.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

L'habilitation des agents de la DGCCRF permet de mieux protéger le consommateur contre d'éventuelles attitudes trompeuses de la part de prestataires de service d'envoi électronique. Le montant des amendes est proportionné, adapté et dissuasif.

L'examen de l'article 40 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel présenté par la rapporteure pour avis.

Article 41

(article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales)

Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937

Adopté par la commission avec modifications

L'article 41 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour compléter et adapter les dispositions relatives au financement participatif concernées ou non par le règlement européen (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs.

Le Sénat a adopté deux amendements qui restreignent le champ de l'habilitation concernant les dispositions ne relevant pas du droit de l'Union européenne et qui étendent les possibilités pour les collectivités territoriales de recourir au financement participatif *via* une plateforme de financement participatif.

La commission des finances a adopté un amendement retirant la possibilité offerte aux collectivités territoriales de recourir à des obligations pour leur projet de financement participatif.

La commission du développement durable a adopté cet amendement de la commission des finances.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE DOMAINE DU FINANCEMENT PARTICIPATIF COUVERT PAR LE RÈGLEMENT EUROPÉEN NE COÏNCIDE PAS AVEC LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL

Le financement participatif (« *crowdfunding* ») connaît un essor significatif en France depuis plusieurs années. La collecte sur les plateformes de financement participatif aurait atteint 1,02 milliard d'euros selon le baromètre de 2020 établi par la société Mazars ⁽¹⁾, soit une hausse de 62 % par rapport à l'année 2019. Elle aurait ainsi permis de financer plus de 115 000 projets.

A. L'ACTIVITÉ DES PLATEFORMES EN FINANCEMENT PARTICIPATIF EST SOLIDEMENT ENCADRÉE EN DROIT NATIONAL

L'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014, instaure pour la première fois un cadre juridique qui régit les activités de financement participatif. L'ordonnance crée deux statuts distincts pour les plateformes : celui de conseiller en investissement participatif (CIP) dont l'activité de conseil porte sur les offres de titres financiers (actions et obligations) de sociétés non cotées et celui d'intermédiaire en financement participatif (IFP) qui met en relation des porteurs de projet et des personnes qui souhaitent financer ces projets au moyen de dons et de prêts.

Cet encadrement permet de renforcer la transparence des plateformes et améliore l'information à disposition des donneurs et des investisseurs.

1. Des exigences communes aux conseillers en investissement participatif (CIP) et aux intermédiaires en financement participatif (IFP)

CIP comme IFP doivent être immatriculés à l'organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (art. L. 547-2 et L. 548-3 du code monétaire et financier), chargé de vérifier les conditions d'honorabilité et de compétences professionnelles des responsables des plateformes prévues aux articles L. 547-3 et L. 548-4. Tous deux doivent souscrire un contrat d'assurance pour couvrir les conséquences financières de leur activité.

MONTANT MINIMAL DE GARANTIE EN ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE (ART. D. 548-3-1 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER)

(en euros)

	Garantie par sinistre	Garantie par année d'assurance
CIP (décret n° 2016-799 du 16 juin 2016)	250 000	500 000
IFP (décret n° 2017-245 du 27 février 2017)	100 000	200 000

(1) Le rapport est téléchargeable à l'adresse web suivante :

https://www.mazars.fr/content/download/1036111/54056733/version/file/MAZARS_Barom%C3%A8tre%20du%20crowdfunding%202020_Fevrier2021.pdf

CIP comme IFP sont également assujettis aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (art. L. 561-1 et L. 561-2).

Une personne morale peut par ailleurs cumuler le statut d'IFP avec celui de CIP (art. L. 547-1) à la condition de ne pas proposer de service de paiement.

2. Le statut de conseiller en investissement participatif

Le chapitre VII (art. L. 547-1 à L. 547-11) du code monétaire et financier définit le statut des conseillers en investissement participatif (CIP). Nécessairement implantés en France (art. L. 547-3), les CIP ne bénéficient pas du passeport européen pour exercer au sein de l'Union. Ils sont soumis au règlement général de l'Autorité des marchés financiers (art. L. 547-1). Plusieurs règles s'imposent à eux :

– ils doivent adhérer à une association professionnelle chargée du suivi de l'activité professionnelle individuelle de ses membres (art. L. 547-4) ;

– les CIP ne sont autorisés à recevoir des fonds que pour la seule rémunération de leur activité (art. L. 547-6) ;

– ils sont soumis aux règles de bonne conduite relatives à la gestion des conflits d'intérêts, à la réalisation d'un test d'adéquation de l'offre au profil de l'investisseur, à la transparence sur les prestations fournies aux émetteurs et sur les frais perçus dans la délivrance des conseils aux clients (art. L. 547-9) ;

– une contribution annuelle fixe est due à l'AMF (art. L. 621-5-3).

Il est à noter que les plateformes peuvent opter pour le statut de prestataire en services d'investissement (dernier alinéa de l'article L. 547-1), après agrément de l'ACPR. Le statut de PSI impose un capital minimal de 50 000 euros mais permet de fournir ses services au sein de l'Espace économique européen, contrairement au statut de CIP.

Au-delà des obligations et actions, le décret n° 2016-1453 du 28 octobre 2016 relatif aux titres et aux prêts proposés dans le cadre du financement participatif et le décret n° 2019-1097 du 28 octobre 2019 modifiant les dispositions relatives aux offres au public de titres ont élargi l'offre des titres financiers ouverts aux investisseurs aux titres participatifs et aux parts sociales de sociétés coopératives (art. D. 547-1). L'article 2 de l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 ouvre également aux CIP la possibilité de proposer des investissements en minibons (art. L. 547-1) ⁽¹⁾.

(1) Les minibons sont des bons de caisse spécifiques au financement participatif. Titres de dette nominatifs et non négociables émis par des sociétés par actions ou à responsabilité limitée en contrepartie d'un prêt, les minibons donnent lieu à un versement d'intérêts à taux fixe et à échéance fixe. Ils sont ouverts aux personnes morales (art. L. 511-6) contrairement aux prêts proposés par les IFP.

Par ailleurs, le même décret du 28 octobre 2019 a permis de rehausser le plafond qui s'impose aux levées de fonds engagées par l'intermédiaire d'un CIP de 2,5 millions d'euros à 8 millions d'euros (art. D. 411-2).

3. Le statut d'intermédiaire en financement participatif

Le chapitre VIII (art. L. 548-1 à L. 548-6) définit le statut des intermédiaires en financement participatif qui, par exception au monopole bancaire en matière d'opérations de crédit, mettent en relation des prêteurs et des porteurs de projet. Les prêts avec intérêts peuvent bénéficier aux personnes morales ainsi qu'aux personnes physiques pour leurs projets de formation. Seules les personnes physiques peuvent accorder des prêts (conformément au 7 du L. 511-6) contrairement aux dons également ouverts aux personnes morales. Les IFP sont agréés par l'ACPR.

Dans le cas des prêts avec intérêt, la durée maximale du projet financé est de sept ans. Le plafond d'emprunt est d'un million d'euros par projet (article D. 548-1). Les plafonds par projet et par prêteur ont été rehaussés en 2016 mais demeurent limités.

PLAFOND PAR PROJET ET PAR PRÊTEUR (ART. D.548-1 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER)

(en euros)

	Par projet et par prêteur (décret n° 2014-1053 du 16 septembre 2014)	Par projet et par prêteur (décret n° 2016-1453 du 28 octobre 2016)
Prêt avec intérêt	1 000	2 000
Prêt sans intérêt	4 000	5 000

Les IFP doivent respecter les règles de bonne conduite, définies aux articles R. 548-4 à R. 548-10 :

– obligation d'informations relatives à l'identification de l'IFP, à sa rémunération, à la présentation des projets, au rapport annuel d'activité de la plateforme ainsi qu'aux caractéristiques du projet et du prêt concerné ;

– obligation de mise en garde (risques encourus, taux de défaillance des projets présentés sur la plateforme, risque d'un endettement excessif) ;

– obligation de suivi des opérations de financement, *etc.*

Ces obligations sont réduites pour les plateformes qui ne proposent que des dons.

B. LE NOUVEAU RÉGIME EUROPÉEN N'EST PAS ADAPTÉ AU CADRE NATIONAL ET NE COUVRE PAS TOUT LE CHAMP DES ACTIVITÉS DE FINANCEMENT PARTICIPATIF

Le règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 instaure un régime européen encadrant l'activité de financement participatif dans la perspective d'harmoniser les régimes nationaux et de garantir la réalisation d'opérations transfrontalières de financement participatif. Les prestataires de services de financement participatif, agréés conformément à l'article 12, peuvent dorénavant proposer leurs services dans l'ensemble des États membres après avoir transmis un nombre restreint d'informations (art. 18) à l'autorité point de contact ⁽¹⁾ du pays où leur siège social est établi. L'autorité point de contact du pays d'origine est alors chargée de transmettre les informations suivantes à l'autorité point de contact du pays d'accueil :

- la liste des États membres où le prestataire a l'intention de proposer ses services ;
- l'identité des responsables dans ces États membres ;
- la date de début des prestations ;
- la liste des activités exercées par le prestataire qui ne sont pas couvertes par le règlement.

Le règlement entre en vigueur le 10 novembre 2021, avec un délai de douze mois accordé pour obtenir l'agrément de prestataire européen de services de financement participatif.

1. Le statut de prestataire européen de services de financement participatif ne couvre pas l'ensemble des projets et des types de financement proposés par les CIP et IFP

Là où la législation française reconnaît deux types de plateformes soumis à deux agréments différents, le règlement européen définit le statut unique de prestataire de services de financement participatif (PSFP), que le financement prenne la forme d'une souscription de titres (« *crowdequity* ») ou de prêts portant intérêt (« *crowdlending* »). Son statut recoupe donc celui des CIP et des IFP.

Le régime européen de PSFP ne couvre pas les offres de prêt sans intérêt ⁽²⁾ ni les dons (art. 2), deux types de financement qui peuvent être proposés par les IFP.

(1) Si plusieurs autorités sont compétentes pour le contrôle et l'agrément des plateformes de financement participatif, une autorité « point de contact » pour les liaisons avec l'AEMF et la coopération transfrontalière doit être nommée (article 29).

(2) Si l'interprétation du règlement européen n'est pas totalement arrêtée selon les services de la direction générale Trésor, le prêt est défini à l'article 2 du règlement comme un « contrat par lequel un investisseur met à la disposition d'un porteur de projet une somme d'argent convenue, pendant une période convenue, et par lequel le porteur de projet s'engage à respecter une obligation inconditionnelle de rembourser cette somme à l'investisseur, avec les intérêts courus, conformément au tableau d'amortissement ».

Le minibon qui ne correspond ni à une valeur mobilière négociable ni à un prêt tel que défini par le droit européen, ne relève pas davantage du domaine du règlement européen.

Par ailleurs, le règlement ne s'applique pas aux offres de financement participatif dont le montant est supérieur à 5 millions d'euros (art. 1^{er}) alors que le plafond des levées de fonds par l'intermédiaire des CIP est aujourd'hui de 8 millions d'euros en France. Inversement, le règlement n'impose aucun plafond d'investissement par prêteur et par projet.

Enfin, les PSFP mettent en relation « des intérêts d'investisseurs et de porteurs de projets en matière de financement d'entrepreneurs » (art. 2). Les projets des collectivités territoriales ⁽¹⁾, des associations, de formation initiale ou continue des personnes physiques, qui peuvent être aujourd'hui financés en droit français *via* un IFP par un prêt avec intérêt, pourraient donc être exclus du champ couvert par le règlement européen.

2. L'encadrement strict en matière de protection des porteurs de projet, de protection des investisseurs et de surveillance des autorités de contrôle

Les obligations relatives à la protection des clients (art. 7, 8 et 11 du règlement) sont globalement renforcées. L'article 7 instaure des règles de traitement des réclamations proches de celles qui s'imposent aux CIP (art. 325-63 du règlement général de l'AMF). Concernant le contrôle des conflits d'intérêts (art. 8), les prestataires doivent communiquer de façon lisible sur le site internet les sources des conflits d'intérêts et les mesures prises pour les atténuer. Les personnes liées à la gestion du PSFP (actionnaires, dirigeants, salariés, *etc.*) ne peuvent être porteurs de projet. S'ils sont acceptés comme investisseurs, la plateforme doit rendre publique cette information. Enfin, les PSFP doivent mettre en place des garanties prudentielles, d'un montant égal à 25 000 euros ou au quart des frais généraux fixes de l'année précédente (si ce montant est plus élevé), par des fonds propres ou une police d'assurance.

Le règlement distingue deux types d'investisseurs : les investisseurs avertis et les investisseurs non avertis (art. 21). Les investisseurs non avertis bénéficient d'un traitement protecteur sans équivalent en droit national : ils sont soumis à un test de connaissance et à une simulation de leur capacité à supporter d'éventuelles pertes, calculées à 10 % de leur patrimoine net. À chaque fois qu'un investisseur non averti accepte une offre et investit un montant supérieur à 1 000 euros ou à 5 % de son patrimoine net, la plateforme doit l'avertir des risques, exiger un

(1) Sur ce point, l'interprétation du règlement européen doit aussi être précisée : aux termes du règlement, le service de financement participatif s'adresse aux entrepreneurs - personne physique ou morale - à la recherche d'un financement dans le cadre de l'activité commerciale qu'ils exercent, sans pour autant que cette notion ne soit définie. Selon la DG Trésor, la rédaction large de la définition de porteur de projet laisse espérer que « les entités publiques puissent entrer dans le champ, pour celles de leurs activités qui sont commerciales ou lucratives (comme la production d'énergie par l'installation de panneaux photovoltaïques, l'exploitation d'équipements sportifs ou culturels, l'organisation de manifestations culturelles, l'exploitation de service de transport, *etc.* ».

consentement explicite et la preuve que l'investisseur comprend l'investissement et les risques qui y sont associés. Les investisseurs disposent par ailleurs d'un délai de rétractation de quatre jours. Une fiche d'informations clés sur chaque offre d'investissement et sur la totalité des offres au niveau de la plateforme doit être fournie aux investisseurs potentiels (art. 23 et 24).

Les pouvoirs de surveillance conférés aux autorités compétentes pour agréer les PSFP sont nombreux (art. 30) : capacité à imposer un audit, inspection sur site, suspension ou interdiction des offres ou des communications publicitaires, divulgation d'informations susceptibles de protéger les investisseurs, dénonciation publique d'un prestataire qui ne respecterait pas les obligations qui lui incombent, sanctions et mesures administratives, *etc.*

II. L'HABILITATION À ADAPTER ET MODERNISER LE RÉGIME ENCADRANT LE FINANCEMENT PARTICIPATIF FORTEMENT REMANIÉE PAR LE SÉNAT

Le champ d'habilitation de l'ordonnance proposé par le Gouvernement pour adapter le cadre législatif national au règlement européen n° 2020/1503 du 7 octobre 2020 a été restreint par le Sénat qui a souhaité par ailleurs étendre la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir aux plateformes de financement participatif.

A. UNE DEMANDE D'HABILITATION DU GOUVERNEMENT RELATIVEMENT LARGE

Dans la version de l'article 41 du projet de loi déposée au Sénat pour son examen en première lecture, **le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance assez large**. Le I a pour objet de conférer au Gouvernement une triple habilitation, d'une durée de douze mois à compter de la publication de la loi, pour :

– mettre en conformité le cadre législatif français avec les dispositions du règlement européen ;

– « *adapter et moderniser* » les dispositions législatives du code monétaire et financier et des autres codes et lois éventuellement concernés « *encadrant l'exercice et la supervision des activités de financement participatif ne relevant pas du droit de l'Union européenne* » ;

– rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles de Wallis-et-Futuna les modifications législatives résultant de l'ordonnance et procéder aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II précise que le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

B. LE SÉNAT A RESTREINT LE CHAMP D'HABILITATION DE L'ORDONNANCE ET OUVERT D'AVANTAGE LE FINANCEMENT PARTICIPATIF AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La commission des finances du Sénat a adopté deux amendements à l'article 41 :

– le I A a été créé afin d'élargir les possibilités de recours au financement participatif ouvertes aux collectivités territoriales ;

– le champ de l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour adapter les dispositions relatives au financement participatif ne relevant pas du droit de l'Union européenne a été restreint.

1. L'élargissement des services publics pouvant faire l'objet d'un projet de financement participatif via un IFP conduit par les collectivités territoriales

La modification apportée par le Sénat vise à élargir la possibilité offerte aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes relatives aux revenus tirés d'un projet de financement participatif comme l'article D. 1611-32-9 du code général des collectivités territoriales, pris en application de l'article L. 1611-7-1 dudit code (art. 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises), les y autorise. Concrètement, cela doit permettre à une collectivité de passer par un IFP en lieu et place d'une régie de recettes ⁽¹⁾, nécessaire dans ce type de projet.

Le principe de non-affectation des dépenses et des recettes des collectivités et la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ⁽²⁾ rendent normalement impossible le maniement de fonds publics par une autre personne que le comptable public ainsi que le fléchage de recettes données vers une dépense spécifique. La régie de recettes constitue une exception et permet de déléguer la fonction de comptable à un agent de la collectivité autre que l'ordonnateur pour les recettes liées à l'exercice d'un service public spécifique. Cependant, la mise en place et le fonctionnement d'une régie de recettes sont complexes et lourds au dire des collectivités. Une décision de l'assemblée délibérante puis un arrêté de l'ordonnateur sont nécessaires pour nommer le régisseur. Ce dernier reste sous le contrôle étroit du comptable public. La régie de recettes se prête par ailleurs davantage au fonctionnement de services publics donnant lieu à des opérations répétitives et simples (garderie, cantine scolaire, billetterie d'un musée, *etc.*) qu'aux projets d'investissement. Enfin, la visibilité accordée à un projet sur une plateforme de financement participatif confère des avantages extra-financiers à la collectivité qu'une régie de recettes ne peut offrir.

(1) Cf. article R. 1617-1 à R. 1617-10 du CGCT.

(2) Cf. Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La liste des services publics pouvant faire l'objet d'un projet porté par une plateforme est aujourd'hui limitée par l'article D. 1611-32-9 du code général des collectivités territoriales : il s'agit des services publics culturels, éducatifs, sociaux ou solidaires. L'amendement adopté par le Sénat élargit à la totalité des services publics la possibilité d'organiser un projet de financement participatif en confiant l'encaissement des recettes à un IFP.

Par ailleurs, l'amendement précise que les revenus tirés des projets de financement participatif peuvent prendre la forme de titres de créance, de dons, de prêts avec intérêt et de prêts sans intérêt. Aujourd'hui, l'administration fiscale n'autorise pas les collectivités à émettre des obligations proposées par les CIP pour les sociétés privées. Ouvrir expressément la possibilité pour une collectivité d'émettre des obligations participatives permettrait de financer des projets de plus grande envergure et d'attirer des investisseurs institutionnels, les prêts n'étant ouverts qu'aux personnes physiques.

2. La restriction du domaine d'habilitation

Afin d'encadrer les modifications touchant les dispositifs actuels encadrés par le droit national et qui ne sont pas concernés par le règlement européen (voir *supra*), l'habilitation a été restreinte par le Sénat à l'adaptation des règles qui :

- encadrent la supervision des activités de financement participatif ;

- définissent les conditions et modalités selon lesquelles les sociétés civiles agricoles peuvent bénéficier d'un financement participatif. Le secteur agricole est aujourd'hui essentiellement composé de sociétés civiles : GFA (groupement foncier agricole), EARL (entreprise agricole à responsabilité limitée), SCEA (société civile d'exploitation agricole), GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun). Or, le statut de CIP permet d'intermédiaire des titres financiers des sociétés ayant la forme de société anonyme (SA) ou de société par actions simplifiées (SAS), ou de société commerciale à responsabilité limitée (SARL) qui peuvent bénéficier des minibons. Les CIP ne sont pas en mesure de proposer aux investisseurs éventuellement intéressés une participation aux titres de sociétés civiles agricoles ;

- modifient les conditions dans lesquelles l'exercice d'une activité de mise en relation au moyen d'un site internet pour obtenir des prêts ou des dons relève de l'intermédiation en financement participatif et est assujéti aux mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les « cagnottes en ligne » qui ne visent pas à financer un « projet » de financement participatif, tel que défini au cinquième alinéa de l'article L. 548-1 ⁽¹⁾, ne sont pas soumises au cadre juridique des IFP et échappent ainsi aux règles de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

(1) Le projet est défini à l'article L. 441-1 comme une « opération prédéfinie ou en un ensemble d'opérations prédéfini en termes d'objet, de montant, de calendrier, de projection financière et de résultat attendu ».

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le champ d'habilitation de l'ordonnance tel que proposé par le Gouvernement dans le projet de loi déposé au Sénat va au-delà de la simple adaptation des dispositions couvertes par le règlement européen : cette habilitation généreuse se justifie par l'obligation de revoir l'économie du code monétaire et financier dans son ensemble. Le Gouvernement doit pouvoir prévoir le cumul de divers statuts et activités : le statut d'IFP devrait continuer à exister spécifiquement pour les dons et les prêts sans intérêt et doit être articulé avec le statut de PSFP. Des modifications, simplifications et toilettages pour maintenir un cadre juridique simple et lisible sont nécessaires. Mais l'ordonnance doit aussi être l'occasion de corriger certaines lacunes de la réglementation actuelle, comme l'impossibilité de cumuler le statut d'IFP avec celui de distributeur de monnaies électroniques. L'existence de minibons paraît également moins pertinente avec l'entrée en vigueur du règlement européen.

Dans ces conditions, les spécifications introduites par le Sénat, toutes légitimes au demeurant, restreignent de façon trop importante le champ de l'habilitation. Si le champ d'habilitation originairement proposé par le Gouvernement est excessivement large, une nouvelle formulation complétant les dispositions du Sénat devra être présentée en séance.

Par ailleurs, ouvrir la possibilité de recourir à des obligations pour financer les projets de financement participatif des collectivités territoriales présente des avantages : cela leur permet de financer des projets de plus grande envergure (8 millions d'euros au lieu d'un million d'euros dans le cas de prêts et de dons) sans plafond par investisseur et par projet et à des conditions financières favorables. Cependant, l'esprit du financement participatif, pour une collectivité, est de mobiliser ses administrés pour un projet précis qui les concerne et qui a du sens. La rapporteure pour avis n'est pas certaine de l'intérêt de faire appel à des investisseurs institutionnels dans ce cas. Envisager l'ouverture des prêts aux personnes morales, comme l'Association des maires de France le souhaite, pourrait constituer une alternative. Cela permettrait de mobiliser les entreprises du territoire pour des projets locaux qui les concernent.

Enfin, l'ouverture à l'ensemble des services publics de la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à une plateforme pour un projet de financement participatif paraît aller dans le bon sens. Si le Gouvernement semble être ouvert à un élargissement de la liste des services publics concernés à quelques domaines supplémentaires, il serait intéressant, dans un souci de clarté et de lisibilité, de conserver un élargissement intégral éventuellement tempéré par des exclusions restreintes et justifiées.

Dans ces conditions, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, s'est prononcée en faveur de l'article 41 après adoption de l'amendement CD3 visant à supprimer la possibilité offerte aux collectivités territoriales de recourir à des obligations pour leur projet de

financement participatif tout en maintenant l'élargissement à l'ensemble des services publics.

La commission du développement durable a adopté l'amendement CD3.

Article 42

(articles L. 451-4 [nouveau], L. 744-12, L. 754-12 et L. 764-12 du code monétaire et financier)

Application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019

Adopté par la commission avec modifications

L'article 42 du projet de loi fixe le format de la liste d'initiés s'appliquant aux sociétés cotées sur les marchés de croissance de petites et moyennes entreprises. Le dispositif vise à déroger à l'autorisation d'édicter une liste d'initiés restreinte conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2014/65/UE et les règlements (UE) 596/2014 et (UE) 2017/1129 en ce qui concerne la promotion du recours aux marchés de croissance des PME.

La commission du développement durable a adopté l'article 42 modifié par un amendement rédactionnel proposé par la rapporteure pour avis.

I. LE DROIT EN VIGUEUR : LE RÉGIME EUROPÉEN DES LISTES D'INITIÉS PRÉVOIT UNE ADAPTATION POUR LES SOCIÉTÉS CÔTÉES SUR LES MARCHÉS DE CROISSANCE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

La directive (UE) 2014/57 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive « MAD ») et le règlement 596/2014 relatif aux abus de marché (règlement « MAR ») du 16 avril 2014 renforcent le dispositif de lutte contre les abus de marché dans l'UE.

La directive impose une peine d'emprisonnement minimale de quatre ans pour les abus de marché. Les articles 7 et 8 du règlement précisent respectivement les notions « d'information privilégiée » et d'« opération d'initié ». En conséquence, la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché :

– modifie l'article L. 465-1 du code monétaire et financier pour redéfinir la notion de délit d'initié, introduire un nouveau cas d'obtention de l'information privilégiée (infraction d'incitation ou de recommandation à l'utilisation d'une

information privilégiée) et préciser que la seule détention et utilisation de l'information privilégiée ne constituent pas un délit d'initié ⁽¹⁾ ;

– modifie l'article L. 465-2 du même code afin de créer une infraction d'incitation ou de recommandation à l'utilisation d'une information privilégiée qui n'existait pas dans le droit national ;

– crée l'article L. 465-3 du même code, relatif à la divulgation d'informations privilégiées, qui constituait auparavant une sous-catégorie du délit d'initié.

Pour l'ensemble de ces délits, le quantum des peines passe de deux à cinq ans d'emprisonnement et de 1,5 million d'euros à 100 millions d'euros (art. L. 465-1).

A. LES MARCHÉS DE CROISSANCE DES PME

Parmi les systèmes multilatéraux de négociation, les marchés de croissance des PME visent à favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux. Afin d'être enregistré comme marché de croissance, la capitalisation d'au moins 50 % des émetteurs de titres négociés sur le marché doit être inférieure à 200 millions d'euros. Euronext Growth est le seul marché à disposer d'un tel statut en France depuis la décision de l'AMF du 8 octobre 2019.

Les règles et contraintes qui s'imposent aux entités émettrices sur ces marchés de croissance sont allégées par rapport aux autres marchés réglementés :

– le règlement européen n° 2017/1129 du 14 juin 2017 (règlement « Prospectus ») instaure un régime d'information allégé et un prospectus simplifié pour les entreprises cotées sur les marchés de croissance des PME qui remplissent les conditions prévues à l'article 14 du règlement européen ;

– le règlement CSDR retarde le délai de prolongation de 4 à 15 jours ⁽²⁾ pour les dépositaires centraux de titres des marchés de croissance de PME (paragraphe 3 de l'article 7).

(1) *Le délit d'initié est ainsi défini comme le fait de disposer « d'une information privilégiée en connaissance de cause, de faire usage de cette information privilégiée en réalisant, pour elle-même ou pour autrui, soit directement, soit indirectement, une ou plusieurs opérations ou en annulant ou en modifiant un ou plusieurs ordres passés par cette même personne avant qu'elle ne détienne l'information privilégiée, sur les instruments financiers émis par cet émetteur ou sur les instruments financiers concernés par ces informations privilégiées ».*

(2) *Le délai de prolongation correspond au délai maximal autorisé au dépositaire central de titres pour racheter d'office le titre qui n'aurait pas été livré en cas de défaillance du vendeur.*

B. UN ALLÈGEMENT EST PRÉVU CONCERNANT LA LISTE D'INITIÉS POUR LES ÉMETTEURS DE TITRES FINANCIERS NÉGOCIÉS SUR LES MARCHÉS DE CROISSANCE DE PME

Le *a* du premier paragraphe de l'article 18 du règlement MAR prévoit que les émetteurs de titres financiers, ou leurs représentants, établissent, mettent à jour et communiquent à l'AMF une liste des personnes qui « *ont accès aux informations privilégiées, et qui travaillent pour eux en vertu d'un contrat de travail ou exécutent d'une autre manière des tâches leur donnant accès à des informations privilégiées comme les conseillers, les comptables ou les agences de notation de crédit* ».

Le paragraphe 6 de l'article 18 précise les règles qui s'imposent aux marchés de croissance des petites et moyennes entreprises (PME). Les entreprises émettrices de titres financiers sur ces marchés sont dispensées d'établir cette liste d'initiés à condition :

– d'informer les personnes ayant accès à des informations privilégiées des obligations et des sanctions applicables aux opérations d'initiés ;

– d'être en mesure de fournir cette liste à la demande de l'autorité compétente.

Le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019 vise à assouplir ces règles compte tenu du faible impact de ces allègements. Eu égard à la liste d'initiés, l'obligation d'être en mesure de fournir la liste d'initiés à la demande de l'autorité compétente oblige les entités émettrices « *à une surveillance continue des personnes qui doivent être considérées comme des initiés dans le cadre de projets en cours* » selon les termes du règlement. Les allègements prévus au paragraphe 6 de l'article 18 du règlement MAR ont donc peu d'effets concrets pour les sociétés.

En conséquence, le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019 remplace le paragraphe 6 de l'article 18 : il autorise les entités émettrices de titres financiers sur les marchés de croissance de PME à « *n'inclure dans leurs listes d'initiés que les personnes qui, du fait de la nature de leurs fonctions ou de leur poste au sein de l'émetteur, disposent d'un accès régulier à des informations privilégiées* ». Les émetteurs sont donc dispensés d'inclure dans cette liste d'initiés restreinte les personnes étrangères à la société qui ont un accès ponctuel aux informations privilégiées, comme les comptables ou les agences de notation par exemple.

La nouvelle rédaction du paragraphe prévoit une dérogation pour les États membres qui souhaitent continuer à soumettre les émetteurs de titres autorisés à la négociation sur les marchés de croissance à la liste d'initiés complète telle que définie au *a* du paragraphe 1 de l'article 18 du règlement MAR. Cette dérogation est justifiée par des « *préoccupations nationales spécifiques liées à l'intégrité du marché* ». Dans le cas où l'État membre choisirait cette option, le format « *est*

proportionné et constitue une charge administrative allégée » par rapport à la liste d'initiés de droit commun qui s'applique à l'ensemble des marchés financiers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ CONDUIT À MAINTENIR UNE LISTE D'INITIÉS ÉLARGIE

Le dispositif proposé au 1° de l'article 42 du projet de loi permet d'opter pour la dérogation susmentionnée : le nouvel article L. 451-4 du code monétaire et financier viserait à soumettre les émetteurs de titres admis à la négociation sur les marchés français de croissance des PME à la liste d'initiés élargie définie au *a* du premier paragraphe de l'article 18 du règlement MAR.

Les 2°, 3° et 4° de l'article 42 étendent l'option choisie respectivement à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Opter pour la liste d'initiés restreinte aurait plusieurs inconvénients :

– les discussions entre l'AMF et l'Autorité européenne des marchés financiers ont fait apparaître des divergences d'interprétation entre les superviseurs, s'agissant de la nécessité d'inclure ou non les tiers agissant pour le compte de l'émetteur au sein de cette liste d'initiés simplifiée. L'incertitude juridique risque d'aboutir à des interprétations divergentes, avec un risque de sur-conformité de la part de certaines sociétés – ce qui irait à l'encontre des objectifs de simplification du règlement ;

– les listes d'initiés sont importantes pour la recherche d'abus de marché dans un contexte où, le plus souvent, les divulgations d'informations privilégiées proviennent de tiers ayant agi pour le compte de l'émetteur, dont précisément l'inscription sur la liste restreinte n'est pas prévue. La prévention des abus de marché sur les marchés de croissance de PME est d'autant plus importante que la seule plateforme concernée en France, Euronext Growth, est dynamique (231 émetteurs étaient cotés sur ce marché en mai 2021 contre 218 fin 2020 et 209 fin 2019). De nombreuses enquêtes ouvertes et décisions rendues par la commission des sanctions de l'AMF portent sur des titres cotés sur Euronext Growth.

Par ailleurs, la liste d'initiés prévue dans le cas de la dérogation n'est pas identique à la liste d'initiés qui s'applique aux sociétés cotées sur les marchés réglementés : si le même nombre de personnes doit être indiqué, les informations à fournir devraient être moins nombreuses ⁽¹⁾. Opter pour la dérogation garantit ainsi la capacité de l'AMF à lutter contre les abus de marché tout en maintenant une forme d'allègement administratif pour les entreprises cotées sur les marchés de croissance des PME.

(1) Les normes techniques d'exécution prévues par le règlement précisant le format de la liste d'initiés n'ont pas encore été publiées.

L'examen de l'article 42 a été délégué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, qui s'est prononcée en faveur de son adoption sans modification.

La commission du développement durable a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel présenté par la rapporteure pour avis.

COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors de sa réunion du mardi 22 juin 2021, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Damien Pichereau, le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. S'agissant du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, nous avons sollicité l'avis de la commission des finances sur le chapitre V, articles 33 à 42. Par ailleurs, les articles 2 à 4, 8, 11, 15, 18, 25, 27, 30, 33 à 35, 37 à 40 et 42 se verront appliquer la procédure de législation en commission.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Dans notre travail de législateur, nous voyons chaque jour combien le droit européen est présent et important. Ce projet de loi nous donne l'occasion de rappeler ce qui peut paraître une évidence : les deux systèmes juridiques sont étroitement imbriqués. C'est probablement le dernier texte d'adaptation que nous adopterons avant que la France prenne, le 1^{er} janvier 2022, la présidence du Conseil de l'Union européenne – un rôle primordial qui nous permettra d'inscrire de nombreux sujets à l'agenda européen.

Au-delà de la préparation de cette échéance politique, le Gouvernement et le législateur doivent sans cesse veiller à adapter le droit national aux actes législatifs et d'exécution de l'Union européenne. Ce texte, assez technique, vise à transposer ou à achever la transposition de douze directives, à mettre le droit interne en conformité avec quinze règlements européens et à procéder aux modifications nécessaires. Il est en grande partie consacré à la réglementation des transports, tant aérien que terrestre et maritime.

En modifiant les règles d'accès à la profession et en traitant la question du détachement des travailleurs dans le transport terrestre, autrement dit le cabotage, ce projet de loi permet de finaliser la transposition du « paquet Mobilité I ». J'ai eu la chance d'y participer comme rapporteur de la proposition de résolution adoptée à la quasi-unanimité des députés en 2018. Je m'inscris aujourd'hui dans la continuité de ce travail et défends les ambitions qui sont toujours les nôtres.

Transport international par excellence, l'aviation civile est un sujet technique largement organisé et réglementé par le droit européen. Celui-ci évolue en permanence pour harmoniser les règles, garantir une sécurité maximale et renforcer les droits des passagers. La sûreté et la sécurité sont à l'origine de plusieurs articles qui adaptent le code des transports aux nouvelles dispositions des règlements européens et suppriment des références obsolètes. Des préoccupations nouvelles émergent : des dispositions visent à prévenir et à condamner les comportements de passagers indisciplinés ainsi que les intrusions sur les pistes, préjudiciables à la sûreté et à la sécurité – l'actualité récente nous en a fourni des exemples.

L'article 6 suscitera sans doute des débats puisqu'il traite de la régulation des redevances aéroportuaires, donc des rapports entre compagnies aériennes et gestionnaires d'aéroports. Modifié par les sénateurs, il renforce les pouvoirs et les compétences de l'Autorité de régulation des transports (ART) pour lui donner les moyens d'évaluer, en toute indépendance, la pertinence du montant des redevances. Il me paraît souhaitable de rapprocher les compétences de l'ART dans le secteur aérien de celles qui sont les siennes dans les autres secteurs.

Le chapitre II concerne les transports terrestre et maritime. Les articles 13 à 15 procèdent à la transposition de la directive du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier. Ces évolutions concernent notamment les obligations qui pèsent sur les prestataires du service européen de télépéage, les percepteurs de péage et la transmission d'informations entre États membres pour lutter contre la fraude.

L'article 16 actualise le régime de sanction en cas de violation par les navires de la réglementation relative à la teneur maximale en soufre des combustibles marins et clarifie le régime dérogatoire applicable aux navires prenant des mesures pour réduire leurs émissions. Il vise à inciter le secteur du transport maritime à consommer de façon plus propre et durable.

Plusieurs mesures concernent les employés et les usagers. S'agissant du niveau minimal requis pour délivrer une qualification, les obligations pesant sur les organismes de formation professionnelle maritime sont mises en conformité avec le droit européen. Il est aussi proposé d'adapter notre droit à la réalité du travail en mer et de le conformer, pour ce qui est du travail de nuit des marins de moins de 18 ans, au contenu des directives européennes. Enfin, pour limiter les effets de la crise sur le niveau des retraites, les périodes d'activité partielle seront intégrées dans le calcul des droits à pension des marins.

D'autres dispositions permettent de sécuriser, dans le cadre du *Brexit*, la possibilité pour les ferries transmanche battant pavillon français d'exploiter exclusivement des appareils de jeu de type « machine à sous ». Il est également prévu de renforcer la capacité d'intervention de l'autorité de surveillance des équipements marins sur les matériels présentant un risque ou un danger pour le consommateur.

Les articles 22 et 23 transposent les dispositions du « paquet Mobilité I », importantes pour les droits des salariés du secteur du transport routier. Notre objectif est clair : traduire en droit national les avancées des textes européens afin de garantir aux conducteurs des conditions de travail qui respectent les impératifs de sécurité et de santé, et d'éviter les distorsions de concurrence. Ces articles, rien moins qu'anodins, révèlent une Europe sociale qui protège ses travailleurs en leur conférant un statut unique et harmonisé.

L'article 24 permet de pérenniser les installations douanières mises en place dans la perspective du *Brexit* et du rétablissement des contrôles aux frontières.

Le chapitre II *bis* est principalement consacré à la prévention des risques. Les articles 25 à 27, qui actualisent le droit national en garantissant le respect des régimes de sanction prévus par les règlements européens relatifs au mercure, aux fluides frigorigènes et aux polluants organiques persistants (POP), sont en adéquation totale avec le projet de loi « climat et résilience ». Ces dispositions nous apporteront un appui précieux lorsque nous valoriserons, dans le cadre de la présidence française, une Europe plus durable.

L'article 28, au chapitre III, vise à adapter le droit national au règlement 2017/821 sur les minerais de conflit, dont l'importation a pu financer pendant longtemps des conflits armés et ignorer ainsi de graves violations des droits de l'homme. Ces dispositions mettent en œuvre des procédures de contrôle du respect par les importateurs du devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement.

Le chapitre IV comporte des dispositions relatives à la protection et à l'information environnementales. Les articles 31 et 32 proposent des modifications permettant de nous conformer au contenu et aux objectifs des directives afin d'éviter de nouvelles procédures de mise en demeure. Le premier est relatif aux dispositifs permettant de mesurer et de contrôler les captures accidentelles d'espèces protégées – la France ne les met en œuvre aujourd'hui que pour certaines espèces. Le second modifie la définition de ce qu'est une information environnementale.

Je partage la grande majorité des modifications apportées par le Sénat et défendrai un certain nombre d'amendements pour approfondir et poursuivre cet utile travail de coconstruction.

Ce texte illustre une ambition européenne qu'avec le Président de la République et le Gouvernement nous avons toujours mise en avant. Il ne s'agit pas de réaliser la transposition de dispositions sorties de tiroirs obscurs mais bien de défendre une vision, celle d'une Europe écologique, sociale et protectrice.

Mme Marie Silin (LaREM). Dans six mois, la France assurera, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence du Conseil de l'Union européenne. Elle se trouvera ainsi au cœur du processus législatif européen et de la coordination de l'action des États membres. Il s'agira d'un moment exceptionnel, durant lequel notre pays endossera une responsabilité

importante. D'un point de vue institutionnel, il portera la voix du Conseil et sera chargé de défendre sa position vis-à-vis des autres organes de l'Union européenne et des États membres ; d'un point de vue politique, il aura pour mission d'inscrire à l'ordre du jour des sujets prioritaires et de définir l'agenda stratégique européen – lutte contre le réchauffement climatique et souveraineté européenne notamment. L'échéance du 1^{er} janvier 2022 nous impose de mettre le droit national en conformité avec la réglementation européenne. L'enjeu est essentiel, il y va de la cohérence et de la crédibilité de la France face à ses partenaires européens et internationaux.

Avec ce projet de loi, nous serons au rendez-vous d'une Europe qui innove et protège. Le texte contient de belles avancées sociales – prise en compte du travail de nuit et du repos quotidien des jeunes travailleurs à bord de navires, application du « paquet Mobilité I » qui garantit un droit de retour à domicile aux conducteurs de poids lourds – ainsi que des mesures de protection, telles que le contrôle des émissions de soufre des navires et le renforcement des contrôles d'alcoolémie et de consommation de stupéfiants. En fait également partie l'évaluation psychologique des membres de l'équipage des avions pour éviter des accidents aussi terribles que celui de la Germanwings.

Ce texte, certes technique, illustre nos ambitions pour l'Europe. Mobilisée depuis le début de la législature sur les questions européennes, notre majorité soutiendra le travail effectué par le rapporteur et votera en faveur du projet de loi.

M. Bruno Millienne (Dem). Ce projet de loi a pour objet de conformer notre droit à la réglementation européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. Il revêt une importance capitale, car nous devons être exemplaires en la matière, six mois avant que la France, assurant la présidence du Conseil, se trouve au cœur du processus législatif européen.

Le projet de loi, qui s'inscrit dans un contexte sensible, celui du retrait du Royaume-Uni, de la crise sanitaire et de la crise climatique, propose de transposer douze directives, afin de se conformer à quinze règlements européens. Certains articles sont de nature essentiellement technique, parfois d'effet direct. Il est urgent d'adopter deux articles pour éviter des procédures contentieuses, ce qui serait inopportun à la veille du 1^{er} janvier 2022 : l'article 31 introduit un système de suivi des captures et morts accidentelles d'espèces protégées ; l'article 32 élargit l'accès du public aux informations relatives à l'environnement.

Certains ajustements permettent de mieux garantir des droits sociaux, comme le droit de pause pour les marins stagiaires âgés de 16 à 18 ans ou l'interdiction de la rémunération des conducteurs routiers en fonction de la rapidité de livraison. La crise sanitaire a rendu plus nécessaire encore de mettre en conformité certains dispositifs, comme la prise en compte d'activités partielles pour la validation des droits à pension des marins. Nous saluons, comme beaucoup ici, la transposition dans notre droit du régime de sanctions applicables aux violations

du règlement sur le mercure, les fluides frigorigènes et les polluants organiques persistants. Notre groupe votera en faveur de ce texte, grâce auquel la France pourra endosser ses responsabilités vis-à-vis de l'Union européenne.

Mme Chantal Jourdan (SOC). À partir du 1^{er} janvier prochain, la France assurera sa treizième présidence du Conseil de l'Union européenne, mais la première depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il était indispensable, pour assumer nos responsabilités et nous montrer exemplaires, de mettre notre droit en conformité avec la réglementation européenne. Cette échéance explique que l'examen du texte soit aussi rapide. Mais avec quarante-deux articles transposant douze directives, et autant de sujets variés et complexes, l'analyse et l'appropriation de ces questions importantes par les parlementaires n'auront pas été facilitées.

Le Gouvernement a annoncé le triptyque sur lequel la présidence française du Conseil se fondera : relance, puissance, appartenance. Espérons que ce semestre sera celui d'une action forte en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique et de l'aide aux populations et aux territoires les plus en difficulté, et que nous ne verrons pas revenir des politiques et des règles datées qui freineraient une reprise économique fragile. Rappelons, à cet égard, combien le plan de relance européen est chiche face à d'autres et souvenons-nous des difficultés qui ont entouré son adoption. Chaque crise doit être l'occasion de renforcer notre construction commune. Celle que nous vivons nous rappelle combien notre autonomie est essentielle face aux autres puissances.

Pour en venir au texte, je commencerai par la forme : notre groupe regrette le nombre d'habilitations à légiférer par voie d'ordonnance. Nous aurions aimé débattre de questions aussi importantes que la sécurité du trafic aérien ou les drones. À cela s'ajoute une certaine précipitation qui a été soulignée par le Conseil d'État. Il a indiqué, dans son avis, que des consultations ont été conduites trop tard pour être prises en compte correctement. Cela concerne en particulier celle de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle et celle de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

S'agissant du fond, ce texte s'inscrit notamment dans le cadre des préoccupations environnementales actuelles, à travers six articles relatifs à la prévention des risques liés à la pollution et à la protection de l'environnement, ce qu'il faut souligner. Au-delà de la transposition du droit de l'UE, le projet de loi procède à des ajustements rendus nécessaires par le *Brexit* dans le domaine des transports. Il permettra, en particulier, la pérennisation des installations construites en urgence dans la commune de Calais, par dérogation à la loi dite « littoral », pour faire face au rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires au niveau du tunnel sous la Manche.

Notre groupe sera particulièrement attentif à ce que les améliorations apportées par nos collègues socialistes au Sénat demeurent dans le texte. Je pense notamment à un amendement à l'article 1^{er} qui précise que des mesures de contre-vérification des tests, comme des prises de sang, doivent être prévues lors des

contrôles. Des dispositions permettant de protéger les salariés contre des risques d'erreur existent déjà dans le domaine routier.

Aux articles 6 et 13, les sénateurs socialistes ont fait adopter en séance plusieurs amendements relatifs à l'Autorité de régulation des transports. À l'article 23, les sénateurs ont également adopté un amendement rendant obligatoire l'accès aux données relatives aux détachements et précisant la notion, trop vague, de partenaires sociaux.

M. Guy Bricout (UDI-I). Nous comprenons, naturellement, les motivations qui ont conduit à la présentation de ce texte. Il importe que le droit national soit conforme aux évolutions du droit européen en vue de la présidence française de l'Union, à compter du 1^{er} janvier prochain. Mon groupe, résolument pro-européen, ne peut que souscrire à cela. Néanmoins, le projet de loi présente certaines formes de complexité.

Il transpose pas moins de douze directives et quinze règlements européens particulièrement hétéroclites et techniques, allant des transports aux minerais de conflit en passant par l'environnement et divers sujets économiques et financiers. Par ailleurs, le texte recourt par trop aux ordonnances, ce qui est encore une manière de dessaisir les parlementaires de questions importantes. Nous serons très vigilants à l'égard d'éventuelles surtranspositions dans les ordonnances qui seront prises par le Gouvernement.

Cependant, nous nous réjouissons de plusieurs éléments, notamment les transpositions relatives à l'extension de l'information accessible au public et à la mise en œuvre de contrôles des captures et des mises à mort accidentelles de spécimens d'espèces animales protégées. Il était urgent d'agir, tant la France était un mauvais élève dans ces deux domaines : nous avons pris beaucoup de retard en matière de conformité avec la réglementation européenne, à tel point que notre pays a été mis en demeure par la Commission. De telles mises en demeure de la France sont régulières, particulièrement en matière environnementale, ce qui n'est pas du meilleur effet.

Autre élément positif, l'adaptation du droit français au paquet routier de l'Union européenne permettra d'avancer sur les questions cruciales du cabotage et de la concurrence équitable.

Nous nous félicitons également du travail de fond qui a été réalisé par le Sénat pour peaufiner et sécuriser le texte. Je pense notamment au renforcement de l'Autorité de régulation des transports, qui se verra conférer un pouvoir de collecte des informations dans le domaine aérien.

Espérons que la France saura se montrer à la hauteur des enjeux, en particulier environnementaux, lors de sa présidence de l'Union. Après un projet de loi « climat et résilience » pas du tout à la hauteur, davantage dans l'exhortation que dans la mise en place d'outils essentiels, nous demeurons sceptiques quant à notre capacité à accomplir un vrai virage en matière de transition énergétique afin de

comblent notre retard concernant le fret ferroviaire ou la rénovation énergétique. Les experts soulignent d'ailleurs que ce texte ne permettra aucunement de respecter l'accord de Paris. Au-delà de la présente série de transpositions, il faut espérer que la France sera plus efficace au niveau européen pour mettre en œuvre les moyens indispensables à la réalisation de ses ambitions environnementales.

Mme Mathilde Panot (FI). Ce projet de loi aurait pu être une simple formalité, un texte certes fourre-tout mais n'ayant pas d'autre but que d'adapter notre droit à celui de l'Union européenne. Mais non, il fallait que vous introduisiez votre grain de sel, votre touche finale, votre marque de fabrique : la répression.

L'article 10 s'inscrit dans la lignée de votre acharnement contre les militants écologistes depuis quatre ans. Après les procès à répétition contre les décrocheurs de portraits du Président de la République, la création de la cellule Déméter, l'acharnement policier et judiciaire contre les militants anti-nucléaire, le procès pour association de malfaiteurs contre ceux de Bure, vos tentatives pour durcir la loi contre les militants anti-agrobusiness, le gazage et le matraquage en règle des activistes pour le climat, et j'en passe, vous voilà en train de criminaliser, une nouvelle fois, une forme d'action militante, à la manière du jeu du marteau et de la taupe.

L'article 10 prévoit ainsi un nouveau régime de sanctions pénales en cas d'intrusion non autorisée dans la zone côté piste d'un aéroport – six mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende, voire un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende si l'infraction est commise en réunion ou si elle s'accompagne d'un acte de dégradation, le même tarif étant prévu pour la tentative de commettre ces délits. Comme à chaque fois, vous faites semblant d'inventer la poudre alors que notre droit contient déjà des sanctions. Les actes de malveillance sont ainsi sévèrement réprimés par le code des transports d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende. C'est d'ailleurs sur ce motif que des militants bordelais ont été poursuivis à la suite d'une action à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac. L'intrusion non autorisée en zone côté piste d'un aéroport, quant à elle, est punie d'une amende de 750 euros.

Pour vous, ce n'est jamais assez. Alors même que l'étude d'impact précise que le droit de l'Union européenne n'impose pas d'aggraver les sanctions, vous voulez faire de la contravention actuelle un délit pour vous donner tout loisir de sanctionner les actions récentes des militants écologistes. Comme vous êtes zélés ! Sous couvert de respecter le droit européen, vous profitez de ce texte pour organiser une nouvelle fuite en avant autoritaire, sans même vous en cacher. Dans l'étude d'impact, vous citez nommément les actions militantes à sanctionner, comme celles du mouvement Marchons sur les aéroports.

Les associations Greenpeace et Alternatiba sont ainsi repeintes en malfaiteurs nuisant à l'ordre public quand elles vous rappellent que l'avion est un moyen de transport polluant et insoutenable d'un point de vue écologique – ou peut-être est-ce le fait qu'elles soulignent qu'il s'agit du moyen de transport privilégié

des riches qui vous titille le plus ? Quelles sont les motivations de ces associations ? Un trajet en avion est en moyenne cinquante fois plus polluant qu'un trajet en train. Le trafic aérien double tous les quinze ans, et la filière est responsable de plus de 7 % de l'empreinte carbone de la France. Quand on entend les propos du ministre des transports, on comprend très vite que rien n'est fait pour éviter de courir au désastre.

Cet article 10, en plus d'être sournois, est vain. Vous pourrez créer toutes les nouvelles infractions du monde, il y aura toujours des militants écologistes de tous âges et bien plus lucides que vous au sujet de la catastrophe qui s'annonce. Vous ne dissuaderez jamais un militant qui a la conscience de l'urgence écologique chevillée au corps de tenter de perturber la marche délirante du monde qui nous mène droit dans le mur. Les militants ne le font vraiment pas par plaisir mais dans l'intérêt général.

Notre groupe parlementaire ira soutenir, ce jeudi, certains d'entre eux qui sont poursuivis pour s'être opposés au projet d'extension de l'aéroport de Roissy par le terminal 4. C'est à la suite de leur mobilisation que le Gouvernement a cédé, abandonnant ce projet climaticide absurde. Vous devriez écouter les militants écologistes plus souvent, au lieu de les réprimer sans cesse.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Je remercie une bonne partie des groupes pour les mots qu'ils ont eus.

Nous serons également vigilants, monsieur Bricout, en ce qui concerne les ordonnances. L'objectif n'est pas de surtransposer, nous avons été rassurés sur ce point par le Gouvernement.

Il existe déjà des sanctions, madame Panot, en cas d'intrusion sur une piste d'aéroport, mais la peine est plus faible que si l'on s'introduit dans un port. Trouvez-vous cela logique ? Pour ma part, je n'en suis pas certain. Nous allons simplement établir une forme d'équité entre l'intrusion dans un port et celle sur une piste d'aéroport.

Par ailleurs, l'objectif n'est pas de taper sur les militants écologistes. Il est question de zones sécurisées. Un avion transporte des personnes et a tendance à voler... Des intrusions sur une piste présentent un risque pour la sûreté et la sécurité. Il ne s'agit pas du tout d'empêcher les militants écologistes. Ils peuvent aussi faire passer leurs messages de l'autre côté de la piste, devant l'aéroport, et ils n'auront pas d'amende ! En cas de risque pour la sûreté et la sécurité, une sanction est prévue, c'est tout, et elle sera la même que pour les ports, ni plus ni moins. Ce n'est pas une réaction à l'actualité, mais celle-ci nous prouve que nous avons probablement raison.

II. EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'aviation civile

Article 1^{er} : *Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de contrôle du niveau d'alcoolémie et de la prise de substances psychoactives pour les personnels navigants*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD50 et CD62 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 1^{er} ainsi modifié.*

Article 2 (procédure de législation en commission) (articles L. 6521-4, L. 6765-1, L. 6765-2, L. 6775-1, L. 6775-2 et L. 6785-1 du code des transports) : *Limite d'âge des pilotes dans le transport aérien public*

Amendement CD63 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. C'est un amendement de conséquence compte tenu de la rédaction choisie par le Sénat.

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

*Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD51, CD52 et CD53 du rapporteur.*

*La commission **adopte** l'article 2 ainsi modifié.*

Article 3 (procédure de législation en commission) : *Habilitation à légiférer par ordonnance en matière de licence d'exploitation et de certificat de transporteur aérien*

*La commission **adopte** l'article 3 sans modification.*

Article 4 (procédure de législation en commission) : *Habilitation à légiférer par ordonnance pour actualiser les références à des textes européens abrogés et prendre en compte l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 2018/1139*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD64 et CD65 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 4 ainsi modifié.*

Article 5 (articles L. 1252-1A [nouveau], L. 1251-1, L. 1252-2 et L. 1252-5 du code des transports) : *Règles relatives au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne*

Amendement CD54 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Il s'agit de supprimer les mots « par le ministre chargé de l'aviation civile », cette précision n'étant pas utile. L'article auquel il est fait référence mentionne déjà des personnes habilitées par le ministre chargé de l'aviation civile. Nous éviterons ainsi de rendre la loi trop bavarde.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 (ordonnances n° 2019-761 du 24 juillet 2019 et n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relatives au régulateur des redevances aéroportuaires, articles L. 6327-2 et L. 6327-3 et articles L. 6327-3-1 à L. 6327-3-3 [nouveaux] du code des transports) : *Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse du trafic*

Amendements CD55 et CD56 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Il s'agit de deux amendements de précision.

Le CD55 tend à remplacer « l'autorité administrative chargée de l'homologation » par « l'Autorité de régulation des transports », qui est légalement celle chargée de l'homologation.

La commission adopte successivement les amendements.

Amendement CD57 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Dans la rédaction adoptée par le Sénat, la fixation des tarifs serait réalisée par l'ART et leur homologation par les services du ministère compétent. Il paraît logique de tout confier à l'ART.

M. Jean-Marc Zulesi. Je sais que vous avez auditionné l'ART et que vous êtes assez expert en la matière. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les conséquences budgétaires de votre amendement et sur le travail que vous avez mené avec l'ART, afin de nous rassurer concernant la modulation ?

M. Damien Pichereau, rapporteur. Comme le Sénat, nous avons réalisé un vrai travail avec l'ART, en particulier au sujet de l'article 6. Cette autorité est indépendante, et il faut lui donner un maximum de compétences. C'est le choix que nous faisons, à l'instar du Sénat, ce qui va vraiment dans le bon sens. Tout le monde peut consulter, sur le site de l'ART, des rapports très bien faits sur les questions

financières relatives aux autoroutes et au ferroviaire. Il en sera bientôt de même pour les aéroports : il faut faciliter la collecte de données – nous y reviendrons un peu plus tard.

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

Amendements identiques CD58 du rapporteur et CD35 de M. Gérard Leseul.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Il s'agit de supprimer la restriction aux « seuls actifs, produits et charges du périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1 et réalisées en France » qui a été introduite par le Sénat et me paraît contraire à l'objectif du présent article. Le champ des informations transmises doit concerner l'ensemble des activités des aérodromes, et pas seulement celles que le gestionnaire aura choisi d'attribuer. On pourra ainsi avoir une vue holistique.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD66 du rapporteur.*

Amendement CD59 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Je propose de supprimer l'alinéa 10. Le Sénat a choisi d'accorder à l'ART le droit d'être consultée sur tout acte à caractère réglementaire entrant dans son champ de compétences pour ce qui est des aérodromes. On peut en discuter, mais cela ne découle pas des principes fixés par la directive européenne. Cette disposition n'a donc pas sa place dans le texte : ce serait une surtransposition.

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

*Elle **adopte** l'article 6 **ainsi modifié**.*

Article 7 (article L. 6412-4 du code des transports) : *Organisation des liaisons aériennes répondant à des obligations de service public*

*La commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.*

Article 8 (procédure de législation en commission) (articles L. 6421-4, L. 6422-2, L. 6422-3, L. 6422-4, L. 6422-5 et L. 6784-1 du code des transports) : *Régime de responsabilité des transporteurs aériens en cas de dommage*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD60 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 8 **ainsi modifié**.*

Article 9 (articles L. 6342-3, L. 6733-3, L. 6753-2, L. 6763-1, L. 6763-6, L. 6773-1, L. 6773-7, L. 6783-1 et L. 6783-7 du code des transports) : *Vérification des antécédents et habilitation de personnel intervenant dans le domaine de la sûreté et de l'aviation civile*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD61 et CD67 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 9 **ainsi modifié**.*

Article 10 (articles L. 6372-11, L. 6733-6 et L. 6753-4 [nouveaux], article L. 6763-1, article L. 6763-10 [nouveau], article L. 6773-1, article L. 6773-11 [nouveau], article L. 6783-1 et article L. 6783-14 [nouveau] du code des transports) : *Sanctions pénales en cas d'intrusion sur les pistes d'un aérodrome*

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD74 et CD75 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 10 **ainsi modifié**.*

Article 11 (procédure de législation en commission) (articles L. 6142-1, L. 6761-1, L. 6771-1, L. 6781-1 et L. 6791-1 du code des transports) : *Constatation d'infraction par les agents des organismes habilités ou par les personnes habilitées à exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs*

*La commission **adopte** l'article 11 **sans modification**.*

Article 12 : *Habilitation à légiférer par ordonnance pour renforcer le dispositif de sanction à l'encontre des passagers indisciplinés (PAXI)*

*La commission **adopte** l'article 12 **sans modification**.*

CHAPITRE II

Dispositions relatives aux transports terrestres et maritimes

Article 13 (articles L. 119-2 à L. 119-4, articles L. 119-4-1 et L. 119-4-2 [nouveaux] du code de la voirie routière) : *Transposition de la directive (UE) 2019/520 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontalier d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union*

Amendements CD44, CD49 et CD43 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Les amendements CD44 et CD43 sont rédactionnels.

Outre sa dimension rédactionnelle, l'amendement CD49 vise à élargir le champ de l'alinéa 9 à tous les services de péage, au-delà du service européen de télépéage.

*La commission **adopte** successivement les amendements.*

Amendement CD28 de Mme Marie Silin.

Mme Marie Silin. La suppression de la mention « européens » permettra aux percepteurs de péages d'interroger l'ensemble des prestataires de services de péage, qu'ils soient ou non des prestataires du service européen de télépéage.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendements CD42, CD41 et CD48 du rapporteur.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Les amendements CD42 et CD41 sont rédactionnels.

Le CD48 tend à élargir la compétence de l'ART dans le cadre de sa mission de médiation.

*La commission **adopte** successivement les amendements.*

Amendement CD26 de Mme Marie Silin.

Mme Marie Silin. Nous proposons de revenir à la rédaction initiale confiant à l'ART la mission d'enregistrement des prestataires du service européen de télépéage. La suppression de cette mention par le Sénat et le renvoi de cette compétence aux services ministériels n'a, selon nous, aucun sens. Ce texte reconnaissant toute l'importance de l'ART et de ses nombreuses compétences telles que la collecte des données, il nous semble légitime qu'elle conserve celle de l'enregistrement des prestataires, d'autant plus que cette activité est une composante de sa mission de régulation.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Avis favorable. Il est en effet logique que l'ART conserve la fonction de tenue du registre des prestataires du service européen de télépéage et leur enregistrement, comme c'est le cas avec les « cars Macron ».

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

*Elle **adopte** l'article 13 ainsi modifié.*

Article 14 (article L. 330-2 du code de la route): *Transposition de la directive (UE) 2019/520 en matière de défaut d'acquittement du péage*

*La commission **adopte** l'article 14 sans modification.*

Article 15 (procédure de législation en commission) (articles L. 1262-3, L. 1264-1 et L. 1264-2 du code des transports) : *Coordination concernant les missions de l’Autorité de régulation des transports en matière de télépéage*

Amendements identiques CD47 du rapporteur et CD32 de M. Gérard Leseul.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Cet amendement vise la mise à disposition, dans l’ensemble de l’Union, de services d’informations sur les déplacements multimodaux – recherche et constatation des manquements aux obligations résultant des dispositions du règlement.

La commission adopte les amendements.

Amendements identiques CD45 du rapporteur et CD36 de M. Gérard Leseul.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Cet amendement complète les dispositifs prévus dans la loi d’orientation des mobilités quant à la mise à disposition et à l’accès de l’Autorité de régulation des transports à toutes les informations utiles pour l’accomplissement de ses missions : informations sur les déplacements multimodaux, données nécessaires à l’information du voyageur, billettique multimodale, etc.

La commission adopte les amendements.

Elle adopte l’article 15 ainsi modifié.

Article 15 bis (nouveau) (article L. 122-31 du code de la voirie routière) : *Collecte d’informations par l’Autorité de régulation des transports auprès des sous-concessionnaires du réseau autoroutier*

Amendements identiques CD39 du rapporteur et CD34 de M. Gérard Leseul.

M. Damien Pichereau, rapporteur. L’ART a pour mission de collecter régulièrement les informations concernant les concessionnaires du réseau autoroutier. Il convient d’y ajouter les sous-concessionnaires afin qu’elle puisse disposer d’une vision globale.

La commission adopte les amendements.

Article 16 (articles L. 218-1, L. 218-2, L. 612-1, L. 622-1, L. 632-1 et L. 640-1 du code de l’environnement) : *Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre des combustibles marins*

La commission adopte l’amendement rédactionnel CD40 du rapporteur.

Amendement CD30 de Mme Sophie Panonacle.

Mme Sophie Panonacle. Cet amendement tend à rendre applicables, dans leur nouvelle rédaction, les articles L. 218-1 et L. 218-2 du code de l'environnement relatifs à la teneur en soufre des combustibles marins pouvant être utilisés par les navires dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises régies par le principe de spécialité.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Avis favorable à cet amendement qui clarifiera, en effet, l'application de cet article.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 16 ainsi modifié.

Article 17 (articles L. 5547-4, L. 5547-10 [nouveau], L. 5765-1, L. 5775-1, L. 5775-10 et L. 5785-1 du code des transports) : *Obligations des organismes de formation professionnelle maritime*

La commission adopte l'article 17 sans modification.

Article 18 (procédure de législation en commission) (articles L. 5241-2-2, L. 5241-2-10, L. 5762-1, L. 5772-1, L. 5782-1 et L. 5792-1 du code des transports) : *Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins*

La commission adopte l'article 18 sans modification.

Article 18 bis (nouveau) (article L. 4463-2 du code des transports) : *Prix des contrats de transport fluvial de marchandises*

Amendement CD27 de Mme Marie Silin.

Mme Marie Silin. Il convient d'adapter le code des transports aux règles européennes concernant la concurrence en interdisant la conclusion de contrats à un prix inférieur au coût de la prestation de services dans le domaine du transport fluvial de marchandises. Nous souhaitons ainsi éviter l'abus de position dominante par le biais de prix bas.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Article 19 (article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure) : *Casinos en mer*

La commission adopte l'article 19 sans modification.

Article 20 (articles L. 5544-27, L. 5544-29, L. 5544-31-1 [nouveau] et L. 5785-1 du code des transports) : *Travail de nuit des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires*

La commission adopte l'article 20 sans modification.

Article 21 (article L. 5553-4 du code des transports) : *Prise en compte des périodes d'activité partielle pour la validation des droits à pension des marins*

La commission adopte l'article 21 sans modification.

Article 22 (articles L. 3313-5 [nouveau], L. 3315-4-1, L. 3421-3, L. 3421-4, L. 3421-5, L. 3421-6, L. 3421-7, L. 3421-9, L. 3452-7, L. 3452-7-1 [nouveau], L. 3452-8 et L. 3521-5 du code des transports) : *Application du « Paquet mobilité I »*

La commission adopte l'amendement rédactionnel CD38 du rapporteur.

Elle adopte l'article 22 ainsi modifié.

Article 23 (articles L. 1331-1 et L. 1331-3 et chapitre II [nouveau] du titre III du livre III de la première partie du code des transports et article 7 de l'ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 portant transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018) : *Transposition de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057 « lex specialis » en matière de détachement des conducteurs routiers*

La commission adopte l'article 23 sans modification.

Article 24 : *Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne*

La commission adopte l'article 24 sans modification.

Article 24 bis (ordonnances n° 2020-1162 du 23 septembre 2020, n° 2020-933 du 29 juillet 2020, n° 2020-599 du 20 mai 2020, n° 2021-77 du 27 janvier 2021, n° 2021-266 du 20 mars 2021 et n° 2021-267 du 10 mars 2021) : *Ratification de diverses ordonnances relatives aux transports*

La commission adopte l'article 24 bis sans modification.

CHAPITRE II BIS

Dispositions relatives à la prévention des risques

Article 25 (procédure de législation en commission) (articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-12, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24 et L. 541-46 du code de l'environnement) : *Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure*

La commission adopte l'article 25 sans modification.

Article 26 (articles L. 521-17, L. 521-18 et L. 521-18-1 [nouveau] du code de l'environnement) : *Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes*

La commission adopte l'article 26 sans modification.

Article 27 (procédure de législation en commission) (articles L. 521-1, L. 521-6, L. 521-17, L. 521-21, L. 521-24, L. 521-12 et L. 541-46 du code de l'environnement) : *Mise à jour avec le droit européen des règles applicables aux polluants organiques persistants*

La commission adopte l'article 27 sans modification.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux minerais de conflit

Article 28 (article 59 *quindecies* [nouveau] du code des douanes) : *Réglementation sur les minerais de conflit*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD68, CD69 et CD70 du rapporteur.

Elle adopte l'article 28 ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la protection et à l'information environnementales

Article 29 (article L. 212-1 du code de l'environnement) : *Mise en cohérence du calendrier des mesures à prendre pour garantir le bon état des eaux en cohérence avec le droit européen*

La commission adopte l'amendement de cohérence CD71 du rapporteur.

Elle adopte l'article 29 ainsi modifié.

Article 30 (procédure de législation en commission) (article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales) : *Marquage des éléments entrant dans la composition des installations d'assainissement non collectif*

La commission adopte l'article 30 sans modification.

Article 31 (articles L. 411-2 et L. 181-2 du code de l'environnement et article L. 425-15 du code de l'urbanisme) : *Dispositif de contrôle des captures et mises à mort accidentelles d'espèces animales protégées*

*La commission **adopte** successivement les amendements de conséquence CD72 et CD73 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 31 ainsi modifié.*

Article 32 (article L. 124-2 du code de l'environnement) : *Information environnementale*

*La commission **adopte** l'article 32 sans modification.*

CHAPITRE V

Dispositions en matière économique et financière

Article 33 (procédure de législation en commission) (articles L. 228-2, L. 228-3-1, articles L. 228-3-7, L. 228-29-7-1, L. 228-29-7-2, L. 228-29-7-3, L. 228-29-7-4 et L. 22-10-43-1 [nouveaux] et article L. 950-1 du code de commerce, articles L. 211-5, L. 742-1, L. 752-1 et L. 762-1 du code monétaire et financier) : *Adaptations du droit relatif à l'identification des actionnaires et à l'exercice de leurs droits*

Amendement CD8 de Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis de la commission des finances.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis de la commission des finances. Amendement rédactionnel.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD9, CD10, CD11 et CD12 de la rapporteure pour avis.*

*La commission **adopte** l'article 33 ainsi modifié.*

Article 34 (procédure de législation en commission) (chapitre III du titre II du livre III, sections 2 à 6 du chapitre IX du titre IV du livre V, articles L. 549-1, L. 549-2 [nouveau], L. 621-5-3, L. 621-9, L. 621-23, L. 743-8, L. 753-8, L. 763-8, L. 745-11-8, L. 755-11-8 et L. 765-11-8 du code monétaire et financier) : *Transfert de compétences de l'Autorité des marchés financiers vers l'Autorité européenne des marchés financiers en matière de prestataires de services de communication de données*

*La commission **adopte** l'article 34 sans modification.*

Article 34 bis (nouveau) (article L. 621-22 du code monétaire et financier) : *Obligation de communication d'informations par les commissaires aux comptes à l'Autorité des marchés financiers*

Amendements CD5 et CD4 de la commission des finances.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Ces deux amendements ont été déposés au Sénat par le Gouvernement mais n'ont pas été adoptés. Ils visent à mettre en conformité le code monétaire et financier avec le droit européen et sont particulièrement importants pour améliorer la supervision de l'Autorité des marchés financiers (AMF) afin d'éviter toute situation susceptible de bouleverser les marchés financiers.

Le premier élargit le spectre des informations que les commissaires aux comptes doivent communiquer à l'AMF, l'objectif étant que celle-ci soit informée le plus en amont possible des difficultés que peut rencontrer une société qu'elle supervise.

Le second va dans le même sens et vise à autoriser l'AMF à demander aux commissaires aux comptes tout renseignement sur les sociétés de gestion de portefeuille dont ils s'occupent.

Je précise que la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a été consultée et qu'elle est favorable à l'adoption de ces deux amendements.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CD5.*

Article 34 ter (nouveau) (article L. 621-25 du code monétaire et financier) : *Renseignements pouvant être demandés par l'Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes contrôlant des sociétés de gestion de portefeuille*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CD4 de la commission des finances.*

Article 35 (procédure de législation en commission) (articles L. 321-1, L. 321-1-1, L. 321-11-2 [nouveau], L. 321-11-3 [nouveau], L. 352-1 et L. 390-1 du code des assurances) : *Informations relatives aux entreprises d'assurance ou de réassurance exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement échangées entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les autorités de contrôle équivalentes des autres États membres de l'Union européenne*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD13 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 35 ainsi modifié.*

Article 36 : *Habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (dite directive CMRP Mifid)*

*La commission **adopte** l'article 36 sans modification.*

Article 37 (procédure de législation en commission) (articles L. 330-1, L. 330-2, L. 743-9, L. 753-9 et L. 763-9 du code monétaire et financier) : *Dispositions relatives au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD15 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 37 ainsi modifié.*

Article 38 (procédure de législation en commission) (articles L. 212-3, L. 421-12, L. 421-13, L. 424-3, L. 441-1, L. 441-2, L. 531-2, L. 561-2, L. 561-36, L. 621-2, L. 621-5-3, L. 621-7, L. 621-9, L. 742-2, L. 744-3, L. 752-2, L. 754-3, L. 762-2, L. 764-3, L. 744-11-1, L. 745-9, L. 755-9, L. 765-9, L. 754-11-1, L. 764-11-1, L. 745-13, L. 755-13, L. 765-13, L. 746-5, L. 756-5, L. 766-5 du code monétaire et financier) : *Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) 236/2012*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD16, CD17, CD18, CD37, CD19 et CD20 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 38 ainsi modifié.*

Article 39 (procédure de législation en commission) (articles L. 362-1 et L. 362-2 [nouveaux] du code monétaire et financier) : *Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) 924/2009*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD21, CD22 et CD23 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 39 ainsi modifié.*

Article 40 (procédure de législation en commission) (article L. 101 du code des postes et des communications électroniques et article L. 511-7 du code de la consommation) : *Adaptation des sanctions en matière de prestation de services de courriers recommandés électroniques par des prestataires non agréés*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD24 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 40 ainsi modifié.*

Article 41 (article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : *Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937*

Amendement CD6 de la commission des finances.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. L'article 41 vise à moderniser le régime national du financement participatif. C'est le seul, délégué à la commission des finances, ayant fait l'objet de modifications substantielles au Sénat.

Dans la version déposée au Sénat, cet article tend à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures visant à mettre en conformité le droit français avec le nouveau règlement européen du 7 octobre 2020 définissant un cadre européen pour le financement participatif dans le cadre des activités commerciales, et à moderniser et adapter les dispositions nationales qui ne sont pas couvertes par le règlement européen. Une telle adaptation est nécessaire pour repenser l'économie générale du code monétaire et financier.

Le Gouvernement ne souhaite pas se contenter d'une simple refonte formelle du cadre juridique et pourrait, au bénéfice de cette ordonnance, revoir certains dispositifs qui pourraient continuer à exister tels quels.

Pour ces raisons, le Sénat a restreint à trois points le champ d'habilitation de l'ordonnance pour les dispositions qui ne relèveraient pas du règlement européen : la supervision des activités de financement participatif, la manière dont les sociétés civiles agricoles pourraient bénéficier du financement participatif, la soumission des « cagnottes en ligne » aux mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Le Gouvernement, me semble-t-il, doit proposer une nouvelle rédaction en séance publique, qui constituerait un compromis entre l'habilitation initiale, trop large, et l'habilitation proposée par le Sénat, trop restrictive.

Par ailleurs, le Sénat a facilité le recours au financement participatif pour les collectivités locales.

Tout d'abord, il a élargi aux projets de tous les services publics la possibilité, pour une collectivité, de recourir à une plateforme en lieu et place d'une régie de recettes, souvent complexe à opérer.

Ensuite, il a ouvert la possibilité de recourir à des obligations participatives.

Pour une collectivité, le financement participatif tend à mobiliser les administrés sur un projet précis, qui les concerne et qui a du sens localement. Prêts et dons peuvent suffire dans ce cas, même si le plafond, situé à 1 million d'euros, limite à ce jour l'ampleur des projets. La possibilité de passer par une plateforme pour toutes les collectivités va, selon moi, dans le bon sens, même si la direction générale du trésor, dont je rencontre demain des représentants, n'est pas encore convaincue.

L'amendement adopté par la commission des finances supprime la possibilité, pour les collectivités, de recourir à un financement participatif obligataire, tout en maintenant l'élargissement évoqué.

M. Damien Pichereau, rapporteur. Avis favorable.

Mme Chantal Jourdan. Le groupe Socialistes et apparentés considère que cet amendement soulève plusieurs problèmes.

Les collectivités territoriales risquent de perdre une source de financement importante alors qu'il leur est demandé de diversifier leurs ressources. De plus, le financement obligataire est indispensable. Enfin, selon l'AMF et Bpifrance, les titres ne sont absolument pas négociables sur les marchés.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Le financement participatif par obligations n'est pas possible à ce jour. À titre personnel, je pense que les projets concernés sont locaux et qu'ils concernent les administrés, pas forcément les pourvoyeurs de moyens financiers importants. Le plafond se situe à 1 million d'euros, ce qui n'est pas excessif.

Comme le Gouvernement, nous avons considéré que les obligations n'ont pas leur place dans ce type de financement. Nous ne procédons à aucune extension ; nous en restons à l'existant.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 41 ainsi modifié.

Article 42 (procédure de législation en commission) (articles L. 451-4 [nouveau], L. 744-12, L. 754-12 et L. 764-12 du code monétaire et financier) : *Application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019*

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD25 de la rapporteure pour avis.*

*Elle **adopte** l'article 42 **ainsi modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **ainsi modifié**.*

M. Damien Pichereau, rapporteur. Je me réjouis du travail accompli sur ce texte, après le très bon travail de coconstruction réalisé au Sénat.

Mme la présidente Laurence Maillart-Méhaignerie. Je vous remercie pour ce travail très technique sur un texte important qu'il importait, politiquement, de soutenir.

COMPTE RENDU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, SAISIE POUR AVIS

Au cours de sa séance du 16 juin 2021, la commission a examiné, pour avis, les articles 33 à 42 du projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

M. le président Éric Woerth. Nous sommes réunis afin d'étudier pour avis, sur délégation de la commission du développement durable, les articles 33 à 42 du projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

La présidente de la commission du développement durable, saisie au fond, a demandé l'application de la procédure de législation en commission pour une partie de ce texte, en particulier les articles 33 à 40 ainsi que l'article 42, qui font l'objet de notre saisine. Le président du groupe GDR, André Chassaigne, s'est opposé à l'application de la procédure de législation en commission à l'article 36. Ainsi, en séance, si les articles 33 à 35, 37 à 40 et 42 seront simplement mis aux voix, les articles 36 et 41 et tout amendement portant article additionnel que nous serions susceptibles d'introduire dans le texte seront discutés selon la procédure ordinaire.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Les conclusions de cette réunion seront présentées à la commission du développement durable le 23 juin prochain.

À l'exception de l'article 41, le Sénat a adopté tous les articles sans procéder à des modifications autres que rédactionnelles.

Les dix articles dont j'ai la charge transposent différentes directives. Plutôt que de les détailler en introduction, je préfère présenter brièvement chaque article au moment de son examen. Je vous présenterai également les deux amendements portant article additionnel que je vous propose d'adopter, ainsi que les modifications que je souhaite apporter à l'article 41.

CHAPITRE V

Dispositions en matière économique et financière

Article 33 (procédure de législation en commission) (articles L. 228-2, L. 228-3-1, articles L. 228-3-7, L. 228-29-7-1, L. 228-29-7-2, L. 228-29-7-3, L. 228-29-7-4 et L. 22-10-43-1 [nouveaux] et article L. 950-1 du code de commerce, articles L. 211-5, L. 742-1, L. 752-1 et L. 762-1 du code monétaire et financier) : *Adaptations du droit relatif à l'identification des actionnaires et à l'exercice de leurs droits*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article complète la transposition de la directive « droit des actionnaires II », dite SRD II, faite dans la loi PACTE. Il porte sur l'identification des actionnaires et l'exercice de leurs droits.

La première partie de l'article vise à remédier à un défaut de transposition dans la loi PACTE. Euroclear considère qu'un doute subsiste sur la coexistence de deux systèmes d'identification des actionnaires. Cet article y remédie en indiquant clairement que la nouvelle procédure d'identification des actionnaires se substitue à l'ancienne, dite du titre au porteur. Il précise aussi quels sont les intermédiaires concernés par l'obligation de transmission d'informations aux sociétés émettrices sur leurs actionnaires.

Cette disposition introduit également de nouveaux articles dans le code de commerce, pour préciser les obligations d'informations des entreprises vis-à-vis des actionnaires ainsi que le rôle des intermédiaires dans cette transmission d'informations. Le règlement d'exécution de la directive n'était pas suffisamment précis pour en permettre une application directe, c'est pourquoi il est nécessaire d'adopter des mesures législatives nationales.

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Pourquoi quatre années ont-elles été nécessaires pour réaliser cette transposition ? J'ai toujours du mal à comprendre de tels délais.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Il était prévu que cette directive soit complétée par un règlement d'exécution, et le Gouvernement avait anticipé qu'il serait d'application directe. Mais il s'avère que ce règlement, publié le 3 septembre 2018, ne peut pas faire l'objet d'une application directe. Il faut fixer les principes essentiels dans notre droit interne pour qu'ils s'articulent avec le droit européen.

C'est ce qui explique le délai entre la publication de la directive et le dépôt de notre projet de loi.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33 non modifié.

Article 34 (procédure de législation en commission) (chapitre III du titre II du livre III, sections 2 à 6 du chapitre IX du titre IV du livre V, articles L. 549-1, L. 549-2 [nouveau], L. 621-5-3, L. 621-9, L. 621-23, L. 743-8, L. 753-8, L. 763-8, L. 745-11-8, L. 755-11-8 et L. 765-11-8 du code monétaire et financier) : *Transfert de compétences de l’Autorité des marchés financiers vers l’Autorité européenne des marchés financiers en matière de prestataires de services de communication de données*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article procède aux modifications législatives nécessaires pour acter le transfert de la compétence de supervision des prestataires de services de communication de données, exercée aujourd’hui par l’Autorité des marchés financiers (AMF), à l’Autorité européenne des marchés financiers. Aujourd’hui, chaque autorité nationale procède à son contrôle sans que les critères ne soient réellement harmonisés. Transférer cette compétence à l’Autorité européenne des marchés garantira un contrôle plus homogène et une meilleure qualité des données transmises par ces prestataires.

En complément, je vous propose deux amendements portant article additionnel qui concernent également les compétences de supervision de l’Autorité des marchés financiers. Ils ont été déposés au Sénat par le Gouvernement mais n’ont pas été adoptés.

Ces deux amendements répondent à une préoccupation de mise en conformité avec le droit européen, ce qui explique leur place dans ce texte. Ils sont importants pour améliorer la supervision de l’Autorité des marchés financiers.

Le premier élargit le spectre des informations que les commissaires aux comptes doivent communiquer à l’Autorité des marchés financiers. Le droit actuel prévoit seulement la communication d’informations justifiant la décision des commissaires aux comptes de certifier ou non les comptes des sociétés : l’amendement que je vous propose élargit ce champ. Les commissaires aux comptes devront notamment partager avec l’AMF toute information sur un potentiel refus d’émettre un audit sur les comptes de la société. L’objectif est que l’Autorité des marchés financiers soit informée plus en amont des difficultés que peut rencontrer une société qu’elle supervise.

Le second amendement va dans le même sens : il vise à autoriser l’AMF à demander aux commissaires aux comptes tout renseignement sur les sociétés de gestion de portefeuille dont ils s’occupent.

La compagnie nationale des commissaires aux comptes a été consultée et est tout à fait favorable à ces deux amendements.

Alors que la crise sanitaire a fragilisé un certain nombre d’entreprises, ces amendements ont pour objectif d’aider l’AMF à améliorer sa supervision des sociétés pour éviter toute situation de nature à bouleverser les marchés financiers.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 non modifié.

Article additionnel après l'article 34 (article L. 621-22 du code monétaire et financier) : *Obligation de communication d'informations par les commissaires aux comptes à l'Autorité des marchés financiers*

La commission adopte l'amendement CF1 de la rapporteure pour avis (CD5).

Article additionnel après l'article 34 (article L. 621-25 du code monétaire et financier) : *Renseignements pouvant être demandés par l'Autorité des marchés financiers aux commissaires aux comptes*

La commission adopte l'amendement CF2 de la rapporteure pour avis (CD4).

Article 35 (procédure de législation en commission) (articles L. 321-1, L. 321-1-1, L. 321-11-2 [nouveau], L. 321-11-3 [nouveau], L. 352-1 et L. 390-1 du code des assurances) : *Informations relatives aux entreprises d'assurance ou de réassurance exerçant sous le régime de la libre prestation de services ou du libre établissement échangées entre l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et les autorités de contrôle équivalentes des autres États membres de l'Union européenne*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Il s'agit de compléter les compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'agissant des sociétés assurantielles dont le siège social est situé dans un autre pays et qui exercent en France sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement.

En effet, l'ACPR supervise aujourd'hui les sociétés du secteur assurantiel dont le siège se situe en France, mais elle ne dispose que de peu d'informations sur les sociétés dont le siège social est situé dans un autre État et qui exercent sous le régime de la libre prestation de service ou en libre établissement en France.

Cet article complète donc les compétences de l'ACPR. Celle-ci devra informer ses homologues dès lors qu'une société sous sa supervision souhaite exercer une activité dans un autre pays, avant même de lui accorder un agrément. A contrario, l'ACPR sera informée par ses homologues avant que ceux-ci accordent un agrément à un assureur souhaitant exercer son activité en France.

L'article prévoit la possibilité pour l'ACPR de mettre en place une plateforme de collaboration avec les autres autorités nationales pour mieux échanger sur les sociétés qui exercent sur le territoire français sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement. L'objectif est d'accroître les informations dont a connaissance l'ACPR sur ces sociétés pour mieux anticiper de potentielles difficultés.

Enfin, l'ACPR devra informer l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (EIOPA) lorsqu'une société d'assurance qu'elle supervise apporte des changements majeurs à l'un de ses modèles internes.

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

Mme Valéria Faure-Muntian. Pour avoir été rapporteure d'un projet de loi d'adaptation à diverses dispositions du droit de l'Union européenne, je sais à quel point ces textes sont denses et complexes, je félicite donc notre rapporteure pour avis de ce travail.

L'article 35 va harmoniser la communication entre les autorités de contrôle prudentiel – c'est indispensable. Nous avons évoqué au sein de cette commission les assureurs qui exercent en libre prestation de services et les difficultés rencontrées sur le territoire national. Cette avancée en termes de communication et d'information entre plusieurs autorités européennes permettra de mieux contrôler ces assureurs en libre prestation de services et d'éviter des quiproquos qui pourraient nuire à nos concitoyens.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35 non modifié.

Article 36 : *Habilitation à légiférer par voie d'ordonnances pour transposer la directive(UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (dite directive CMRP Mifid)*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures législatives nécessaires pour transposer la directive visant à faciliter la mobilisation des marchés financiers dans la relance de l'économie. Cette directive simplifie certaines procédures sur les marchés financiers pour faciliter la reprise économique. Ainsi, les formalités administratives demandées à certains prestataires de services d'investissement seront temporairement allégées.

Les mesures de simplification concernent des demandes formelles qui reposent sur les entreprises : il n'est en aucun cas question d'alléger les procédures de contrôle qui garantissent la bonne information des superviseurs nationaux et européens.

Vu le très court délai de transposition laissé aux États membres – seulement neuf mois – il est cohérent que le Gouvernement souhaite légiférer par ordonnance.

Je vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 36 non modifié.

Article 37 (procédure de législation en commission) (articles L. 330-1, L. 330-2, L. 743-9, L. 753-9 et L. 763-9 du code monétaire et financier) : *Dispositions relatives au caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article modifie une disposition du code monétaire et financier dont la rédaction actuelle n'est pas totalement satisfaisante. En effet, l'article L. 330-1, qui définit la notion de système de règlements interbancaires, ne précise pas qu'un système notifié à l'Autorité européenne des marchés financiers par un État partie à l'Espace économique européen constitue bien un tel système. L'article 37 corrige cet oubli en ajoutant la mention dans le code monétaire et financier.

Il vient également préciser que les décisions d'un pays tiers contraires aux règles de la directive « finalité » ne seront pas exécutées en France, ce qui participe à renforcer la sécurité juridique du système français. Concrètement, la France ne serait pas tenue par des décisions prises dans un pays tiers suite à la faillite d'un participant si ces décisions sont en désaccord avec les règles françaises issues de la directive « finalité ».

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 37 non modifié.

Article 38 (procédure de législation en commission) (articles L. 212-3, L. 421-12, L. 421-13, L. 424-3, L. 441-1, L. 441-2, L. 531-2, L. 561-2, L. 561-36, L. 621-2, L. 621-5-3, L. 621-7, L. 621-9, L. 742-2, L. 744-3, L. 752-2, L. 754-3, L. 762-2, L. 764-3, L. 744-11-1, L. 745-9, L. 755-9, L. 765-9, L. 754-11-1, L. 764-11-1, L. 745-13, L. 755-13, L. 765-13, L. 746-5, L. 756-5, L. 766-5 du code monétaire et financier) : *Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 909/2014 du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, et modifiant les directives 98/26/CE et 2014/65/UE ainsi que le règlement (UE) 236/2012*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article vise à mettre en conformité les dispositions du code monétaire et financier qui règlent les modalités de surveillance et de contrôle des dépositaires centraux de titres avec le règlement européen « CSRD » du 23 juillet 2014.

Les dépositaires centraux de titres (DCT) ont un rôle primordial sur les marchés financiers : ils enregistrent les titres financiers, ils s'assurent quotidiennement que les titres échangés correspondent effectivement aux titres

enregistrés initialement et ils assurent l'opération de règlement-livraison, lorsqu'un titre financier est cédé en contrepartie d'un paiement.

Le règlement européen CSRD prévoit un passeport européen pour les dépositaires centraux de titres. Chaque autorité compétente – l'AMF en France – devra s'assurer du contrôle et de la supervision des dépositaires centraux implantés dans le pays sans que ce contrôle et cette supervision ne soit doublée dans les autres États membres où les DCT proposeraient leurs services. L'article 38 vise à distinguer les cas où les DCT sont français et soumis au contrôle de l'AMF des cas où les DCT sont implantés à l'étranger et proposent leur service via une succursale ou en libre prestation. Il permet donc une transposition stricte du règlement CSRD. Le Sénat a adopté un simple amendement rédactionnel.

Je vous propose d'adopter cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 non modifié.

Article 39 (procédure de législation en commission) (articles L. 362-1 et L. 362-2 [nouveaux] du code monétaire et financier) : *Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement (UE) 260/2012 du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) 924/2009*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cet article vise à habiliter la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à prononcer une sanction administrative en cas d'infractions au règlement « SEPA » du 14 mars 2012. Dans le cadre de ce règlement, les prélèvements et virements entre comptes bancaires domiciliés dans les différents États membres de la zone SEPA doivent pouvoir être réalisés de façon sécurisée, sans surcoût par rapport aux opérations nationales et dans des délais restreints.

La DGCCRF est habilitée à rechercher et constater les infractions ou manquements relatifs au règlement européen, mais elle n'est pas habilitée à prononcer une sanction administrative. L'article propose de l'habiliter à prononcer des sanctions qui pourraient aller jusqu'à 375 000 euros pour une personne morale en cas de refus d'accepter ou de mettre en place des virements et prélèvements transfrontaliers.

Cet article va donc dans le sens d'une meilleure protection des consommateurs. Le montant maximal des amendes paraît proportionné et dissuasif : je vous propose d'adopter cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 39 non modifié.

Article 40 (procédure de législation en commission) (article L. 101 du code des postes et des communications électroniques et article L. 511-7 du code de la consommation) : *Adaptation des sanctions en matière de prestation de services de courriers recommandés électroniques par des prestataires non agréés*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. L'article 40 poursuit le même objectif que l'article 39 : il vise à autoriser la DGCCRF à sanctionner les professionnels qui présenteraient un service d'envoi électronique comme étant une lettre recommandée électronique sans avoir été qualifié par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), conformément au règlement européen « eIDAS » du 23 juillet 2014.

L'article L. 101 du code des postes et des communications électroniques prévoit une amende de 50 000 euros, mais l'autorité compétente pour prononcer cette amende n'est pas désignée. L'article 40 prévoit donc d'habiliter la DGCCRF à prononcer les amendes, dont les plafonds ont été relevés pour s'aligner sur les sanctions prévues dans d'autres cas de fraude.

Cet article permet de mieux protéger les consommateurs, je propose de l'adopter sans modification.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 40 non modifié.

Article 41 (article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales) : *Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937*

La commission est saisie de l'amendement CF3 de la rapporteure pour avis.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. L'article 41 vise à moderniser le régime national du financement participatif. C'est le seul article ayant fait l'objet de modifications substantielles par le Sénat, et il sera examiné en séance.

Dans le projet de loi déposé au Sénat, l'article 41 tendait à habiliter le Gouvernement à prendre diverses catégories de mesures par voie d'ordonnance.

Il s'agit tout d'abord de mettre en conformité le droit français avec le nouveau règlement européen du 7 octobre 2020, qui définit un cadre européen pour le financement participatif. Le règlement européen renforce notamment les exigences en matière de protection des porteurs de projet et des investisseurs ainsi que le pouvoir de contrôle des autorités nationales.

Il est ensuite prévu de moderniser et d'adapter les dispositions nationales qui ne sont pas couvertes par le règlement européen. Cette adaptation est nécessaire

parce que le cadre européen ne couvre pas tout le champ du financement participatif et oblige à repenser l'économie générale du code monétaire et financier. Par exemple, les prêts avec intérêt, les prêts sans intérêt et les dons sont aujourd'hui proposés par les intermédiaires en financement participatif qui relèvent d'un agrément et de règles spécifiques. Les prêts sans intérêt et les dons ne sont pas couverts par le règlement européen mais les prêts avec intérêt le sont. Il faut donc redéfinir le régime d'intermédiaire en financement participatif pour distinguer ces différents cas.

Mais avec la formulation proposée, le Gouvernement pourrait aller plus loin. Il souhaite d'ailleurs modifier certaines dispositions qui pourraient continuer à exister telles quelles, indépendamment du nouveau cadre européen.

Pour ces raisons, le Sénat a souhaité, par un premier amendement, restreindre le champ d'habilitation de l'ordonnance pour les dispositions qui ne relèveraient pas du règlement européen. Le champ d'habilitation serait réduit à trois points : la supervision des activités de financement participatif, les conditions et modalités selon lesquelles les sociétés civiles agricoles peuvent bénéficier d'un financement participatif et les modalités de soumission des cagnottes en ligne aux mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Si ces points précis sont légitimes, le Sénat a sans doute restreint trop fortement le domaine d'habilitation. Le Gouvernement proposera en séance une rédaction offrant un compromis entre l'habilitation initiale, trop large, et l'habilitation proposée par le Sénat, trop restrictive.

Un deuxième amendement du Sénat a créé la section I A de l'article 41. Aujourd'hui, le code général des collectivités territoriales autorise les collectivités à utiliser les plateformes de financement participatif pour trois services publics définis : le service public culturel, le service public éducatif et le service public social et solidaire. Pour les autres, la collectivité doit passer par une régie de recettes, une association ou une fondation, ce qui est source de complexité. Par ailleurs, les projets participatifs des collectivités ne sont actuellement financés que par des dons et des prêts.

La modification apportée par le Sénat élargit à tous les services publics la possibilité de mettre en œuvre un projet de financement participatif sans passer par une régie de recettes, et ouvre le financement participatif aux obligations.

Je ne suis pas certaine de l'intérêt d'investir dans des projets de financement participatif des collectivités au moyen d'obligations, qui constituent des titres de créance. Les obligations sont des produits complexes, nous avons tous en mémoire l'épisode des emprunts toxiques. Ce sont des titres qui pourraient intéresser un large panel d'investisseurs. L'esprit du financement participatif, pour une collectivité, est de mobiliser ses administrés pour un projet précis qui les concerne et qui a du sens. Prêts et dons suffisent dans ces cas.

Des interrogations existent sur l'élargissement du financement participatif à tous les services publics. Le Gouvernement n'est pas totalement convaincu de sa pertinence et envisage plutôt de le restreindre à quelques secteurs. Une réflexion doit être menée d'ici à l'examen en séance. Je souhaite rencontrer à nouveau les services du Trésor et de la direction générale des finances publiques pour approfondir le sujet. Ma porte est d'ailleurs ouverte à tous ceux qui souhaiteraient apporter leur expertise d'élu local.

Je propose donc, par mon amendement, de modifier le texte en retirant la possibilité offerte aux collectivités territoriales de recourir à des obligations pour leurs projets de financement participatif. Nous pourrions trancher en séance publique la question du champ des services publics dont les projets peuvent passer par une plateforme de financement participatif sans recourir à une régie de recettes.

M. François-Michel Lambert. Les projets de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne sont souvent qualifiés de « fourre-tout », mais ils sont cruciaux. Les dispositions de ce projet de loi sont nécessaires et vont mettre fin à des difficultés d'articulation avec le droit européen. Cette clarification permettra de rectifier le tir en palliant les failles de transpositions antérieures.

S'agissant du financement participatif, à propos duquel je suis engagé depuis de nombreuses années – j'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi qui a été cosignée par des députés issus des différents groupes de l'assemblée –, l'habilitation demandée par le Gouvernement est excessive. Elle va en effet au-delà de ce qui est nécessaire pour adapter le droit au règlement de l'Union européenne du 7 octobre 2020. Je salue donc la modification apportée par le Sénat, qui a permis de restreindre cette habilitation. Le financement participatif représente déjà un milliard d'euros en France, et de nombreuses collectivités territoriales y ont recours. Ce sujet mérite un débat de qualité, et je me félicite que nous puissions nous y consacrer dans l'hémicycle. Les retouches apportées par le Sénat ont permis d'étendre ce nouvel outil à l'ensemble des services publics, répondant aux demandes des élus locaux, de l'Association des maires de France ainsi que des citoyens. Je souhaite que ces modifications soient maintenues.

Monsieur le président, vous soulevez souvent – peut-être trop souvent – le problème des déficits. Nous craignons ici une sur-transposition de la part du Gouvernement. Le groupe Libertés et Territoires est très attaché à l'Union européenne. Nous souhaitons stabiliser notre droit national dans le respect du droit de l'Union, particulièrement à quelques mois de la présidence de l'Union européenne par la France. Ne modifions pas le texte issu des travaux du Sénat, qui représente les collectivités territoriales. Il a certainement mesuré au mieux les besoins, s'agissant de cet article.

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. Cher collègue, je réitère mon invitation : ma porte est ouverte pour débattre de ce sujet avant la séance publique, en vue d'élaborer un consensus.

La commission adopte l'amendement CF3 (CD6).

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 41 modifié.

Article 42 (procédure de législation en commission) (articles L. 451-4 [nouveau], L. 744-12, L. 754-12 et L. 764-12 du code monétaire et financier) : *Application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019*

Mme Aude Bono-Vandorme, rapporteure pour avis. L'article 42 vise à transposer une disposition du règlement européen du 27 novembre 2019 qui établit la manière dont la liste d'initiés pour les sociétés cotées sur les marchés de croissance des PME doit être établie.

Le règlement propose une liste restreinte dans l'idée d'alléger les contraintes réglementaires aux sociétés cotées sur ces marchés.

Contrairement à la liste complète, cette liste restreinte exclut les personnes étrangères aux sociétés cotées qui pourraient avoir un accès temporaire à des informations privilégiées : les agences de notation de crédit, les conseillers extérieurs, les comptables. Le règlement autorise cependant les États membres à déroger à cette disposition. Les sociétés cotées seraient soumises à une liste d'initiés standard, intermédiaire entre la liste d'initiés complète qui s'applique aux sociétés émettrices sur les marchés réglementés et la liste d'initiés restreinte.

L'article 42 opte pour la liste d'initiés standard et non la liste d'initiés restreinte.

Ce choix s'impose à nous car l'activité d'Euronext Growth, seule plateforme concernée en France, est dynamique. Le nombre toujours croissant de sociétés émettrices appelle une vigilance renforcée. De plus, l'AMF indique que les divulgations d'informations privilégiées proviennent le plus souvent de tiers ayant agi pour le compte d'émetteurs. Ce sont précisément ces tiers dont l'inscription n'est pas prévue dans la liste d'initiés restreinte.

Opter pour cette liste intermédiaire me paraît raisonnable : cela garantit la capacité de l'AMF à lutter contre les abus de marché tout en maintenant une forme d'allègement administratif pour les entreprises cotées sur les marchés de croissance des PME.

Dans ces conditions, je vous propose d'adopter sans modification l'article, le Sénat ayant adopté un simple amendement de coordination.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 42 non modifié.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

Ministère de la transition écologique – Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

M. Christophe Lenormand, adjoint au directeur des affaires maritimes

M. Christophe Mascitti, adjoint à la cheffe du bureau des contrats autoroutiers

Mme Sylvie André, sous-directrice du transport routier et Mme Aline Vieu-Delays, adjointe

Mme Muriel Bouldouyré, cheffe du bureau du transport fluvial

M. Tra-Giang Bui-Doc, adjoint au chef de bureau et M. Gaspard Granger, chargé du droit social des transports routiers

Ministère de la transition écologique – Direction générale de l’aviation civile (DGAC)

M. Damien Cazé, directeur général de l’aviation civile

M. Jean Gouadain, directeur de cabinet du directeur général de l’aviation civile

M. François Theoleyre, directeur adjoint du transport aérien

M. Jérôme Greffe, directeur de projet à la direction du transport aérien

M. François Chatelet, adjoint de la sous-directrice de la sûreté et de la défense de la direction du transport aérien

M. Julien Levet, chef du bureau de la stratégie et de la réglementation à la sous-direction de la sûreté et de la défense de la direction du transport aérien

M. Pierre Bastard, adjoint au chef du bureau des concessions et de la régulation économique aéroportuaires de la direction du transport aérien

Mme Nathalie Domblides, directrice technique « Coopération européenne et réglementation de la sécurité » de la direction de la sécurité de l’aviation civile

M. Philippe Auradé, adjoint à la directrice technique « Coopération européenne et réglementation de la sécurité » de la direction de la sécurité de l’aviation civile

M. Stéphane Corcos, chef de la mission d’évaluation et d’amélioration de la sécurité à la direction de la sécurité de l’aviation civile

M. Thibaut Durand, chargé de mission à la sous-direction des affaires juridiques

M. Marc Borel, directeur du transport aérien

Ministère de la transition écologique – Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Mme Elisabeth Blaton, adjointe à la cheffe du bureau des produits chimiques

Autorité de régulation des transports

M. Bernard Roman, président

M. Joël Deumier, responsable des affaires européennes et des relations institutionnelles

M. Jordan Cartier, secrétaire général

**LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES PAR
LA RAPPORTEURE POUR AVIS**

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Autorité des marchés financiers

Direction générale du Trésor

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression
des fraudes

Direction générale des entreprises

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

ANNEXE : EXTRAIT DU RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DU 3 SEPTEMBRE 2018

DEMANDE DE DIVULGATION D'INFORMATIONS RELATIVES À L'IDENTITÉ DES ACTIONNAIRES

Type d'informations	Description	Format	Créateur des données
A. Informations sur la demande (demande distincte à envoyer pour chaque ISIN)			
1. Identifiant unique de la demande	Numéro unique identifiant chaque demande de divulgation	[24 caractères alphanumériques]	Émetteur ou tiers désigné par celui-ci
2. Nature de la demande	Nature de la demande (<i>demande de divulgation de l'identité des actionnaires</i>)	[4 caractères alphanumériques]	Émetteur ou tiers désigné par celui-ci
3. Portée de la demande	Indiquer si la demande doit être transmise aux autres intermédiaires en aval dans la chaîne d'intermédiaires et si ceux-ci doivent y répondre. Dans la négative, laisser ce champ vide.	[Champ facultatif. Si utilisé, indiquer : OUI]	Émetteur ou tiers désigné par celui-ci
4. ISIN	Définition	[12 caractères alphanumériques]	Émetteur
5. Date d'enregistrement	Définition	[Date (AAAAMMJJ)]	Émetteur
6. Délai de l'émetteur	Définition. Le délai de l'émetteur est fixé conformément à l'article 9 du présent règlement.	[Date (AAAAMMJJ); TUC (temps universel coordonné)]	Émetteur
7. Quantité seuil limitant la demande	Si applicable. Le seuil est exprimé en nombre absolu d'actions.	[Champ facultatif. Si utilisé : 15 caractères numériques]	Émetteur
8. Date depuis laquelle les actions sont détenues	Si applicable. Si l'émetteur décide d'inclure dans sa demande la date depuis laquelle les actions sont détenues, il précise comment il y a lieu de déterminer cette date. Une telle demande peut affecter le traitement automatique de la demande.	[Champ facultatif. Si utilisé, indiquer : OUI]	Émetteur
B. Informations sur le destinataire auquel la réponse doit être adressée			
1. Identifiant unique du destinataire de la réponse	Numéro d'enregistrement national unique précédé du code pays indiquant le pays du siège statutaire ou LEI de l'émetteur, ou du tiers désigné par celui-ci, de l'émetteur DCT ou d'un autre	[20 caractères alphanumériques. Le code pays, composé de 2 lettres, est défini par la norme ISO	Émetteur

	intermédiaire ou prestataire de services, selon le cas, auquel la réponse sera transmise par l'intermédiaire.	3166-1 alpha-2 ou par une méthode comparable]	
2.Nom du destinataire de la réponse		[140 caractères alphanumériques]	Émetteur
3.Adresse du destinataire de la réponse	Adresse BIC, adresse électronique sécurisée ou certifiée, URL d'un portail web sécurisé ou autres coordonnées permettant de garantir la réception de la réponse et la sécurité de la transmission	[Champ alphanumérique]	Émetteur