



N° 748

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture,*

PAR MME LAURENCE CRISTOL,
Députée

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
PAR M. STÉPHANE TRAVERT,
Député

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PAR MME DANIELLE BRÛLEBOIS,
Députée

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE
GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
PAR M. DANIEL LABARONNE,
Député

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE
PAR MME ÉMILIE CHANDLER,
Députée

Voir les numéros :

Sénat :

140, 178, 179, 182, 183, 186, 187 et TA : 37 (2022-2023)

Assemblée nationale :

619

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
COMMENTAIRE DES ARTICLES	13
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS D’ADAPTATION AU DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	13
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives aux activités de l’assurance et de l’épargne retraite....	13
<i>Article 1^{er}</i> : Actualisation des seuils prévus par la directive « Solvabilité II » pour tenir compte de l’inflation	13
<i>Article 2</i> : Désignation de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l’Autorité des marchés financiers comme autorités compétentes pour superviser et contrôler les produits paneuropéens d’épargne-retraite individuelle	18
<i>Article 2 bis</i> : Application des règles de fonctionnement et du régime fiscal et social du plan d’épargne retraite individuel au produit paneuropéen d’épargne-retraite individuelle	24
<i>Article 3</i> : Mise en cohérence du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité avec le code des assurances dans le cadre de l’article 29 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat	33
<i>Article 4</i> : Habilitation à prendre par voie d’ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 concernant l’assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l’obligation d’assurer cette responsabilité	38
<i>Article 4 bis</i> : Audition du directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions devant les commissions chargées des finances de l’Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination.....	49
Chapitre II – Dispositions en matière de droit des sociétés.....	57
<i>Article 5</i> : Mise en cohérence du droit national des titres avec le régime européen instauré par le règlement sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués	57
<i>Article 5 bis (nouveau)</i> : Agrément préalable à l’exercice de la profession de prestataire de service sur actifs numériques	65
<i>Article 6</i> : Habilitation à légiférer pour assurer la mise en conformité du droit national avec le règlement relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales	76

<i>Article 7</i> : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 renforçant la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés.....	82
<i>Article 8</i> : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises	95
<i>Article 9</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux opérations transfrontalières des sociétés commerciales.....	116
<i>Article 10</i> : Élimination d'une sur-transposition de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés	121
Chapitre III – Mise en conformité à la suite de décisions de justice.....	126
<i>Article 11</i> : Extension du mécanisme d'auto-apurement pour les opérateurs économiques sujets à une exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession	126
Chapitre IV – Dispositions relatives à l'accessibilité des produits et services.....	134
<i>Article 12</i> : Transposition de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services	134
Chapitre V – Dispositions relatives aux activités bancaires.....	145
<i>Article 13</i> : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits	145
TITRE II – DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE SOCIALE.....	150
Chapitre I ^{er} – Équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants.....	150
<i>Article 14</i> : Transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.....	150
Chapitre II – Conditions de travail transparentes et prévisibles	164
<i>Article 15</i> : Transposition de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.....	164
<i>Article 16</i> : Application aux gens de mer et au personnel navigant de l'aéronautique civile de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.....	175
<i>Article 17</i> : Information des agents publics sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions...	179
<i>Article 18</i> : Information des praticiens hospitaliers sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions.....	184

Chapitre III – Diverses mesures de protection de la santé publique.....	189
<i>Article 19</i> : Mise en conformité du droit français au droit européen en matière de publicité pour les installations de chirurgie esthétique	189
<i>Article 20</i> : Régime des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales	195
<i>Article 21</i> : Adaptation du code du travail et du code de la santé publique à l'annexe VIII modifiée du règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (CLP).....	203
<i>Article 22</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux et ajustements rédactionnels	208
<i>Article 23</i> : Ratification des ordonnances n° 2022-582 du 20 avril 2022 et n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 et désignation de l'autorité administrative chargée de prononcer des sanctions financières dans le cadre de la surveillance du marché des dispositifs médicaux, des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, de leurs accessoires et des produits de l'annexe XVI du règlement (UE) 2017/745	213
<i>Article 24</i> : Pénalité financière pour non-respect des obligations de sérialisation par les pharmaciens d'officine	219
<i>Article 24 bis (nouveau)</i> : Suppression de certaines exemptions concernant le tabac à chauffer.....	223
<i>Article 25</i> : Actualisation des fondements juridiques européens des demandes de coopération des services de l'aide sociale à l'enfance	226
TITRE III – DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS	230
<i>Article 26</i> : Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) pour les véhicules de transport de marchandises et personnes	230
<i>Article 26 bis A (nouveau)</i> : Coordonner les compétences et les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage.....	238
<i>Article 26 bis</i> : Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) dans l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace	240
<i>Article 27</i> : Correction d'erreurs matérielles pour assurer l'effectivité de la transposition de la directive du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires.....	242
<i>Article 28</i> : Transposition du règlement (UE) 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires	246
<i>Article 29</i> : Règles de cabotage entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.....	254
<i>Article 29 bis (nouveau)</i> : Compétence de l'Autorité de régulation des transports en matière de collecte automatisée des données.....	257

TITRE IV – DISPOSITION D’ADAPTATION AU DROIT DE L’UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE AGRICOLE	259
<i>Article 30</i> : Adaptation du code rural et de la pêche maritime pour assurer sa cohérence avec le nouveau plan stratégique national de la PAC : clarifications juridiques du statut d’autorités de gestion des régions en matière d’aides à l’installation et de la compétence réglementaire de FranceAgriMer.....	259
<i>Article 31</i> : Ratification de huit ordonnances de transpositions et d’adaptation du droit de l’Union européenne sur les questions agricoles.....	271
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	281
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	303
TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..	313
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	329
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS	345
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ...	359
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	362
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	363
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES FINANCES	365
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DES LOIS.....	369
ANNEXE 6 : TEXTES SUSCEPTIBLES D’ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L’OCCASION DE L’EXAMEN DU PROJET DE LOI.....	371

INTRODUCTION

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture a été déposé sur le bureau du Sénat le 23 novembre 2022 et adopté par celui-ci, en première lecture, le 13 décembre.

Sur le modèle de la solution retenue au Palais du Luxembourg, il est apparu opportun que la commission des affaires sociales de notre assemblée, à laquelle le texte avait été renvoyé, délègue l'examen d'une partie des trente-quatre articles à plusieurs autres commissions permanentes⁽¹⁾. Ainsi, lors de sa réunion du mercredi 18 janvier 2023, elle a, conformément à l'usage, débattu des seuls articles entrant dans son champ de compétences puis adopté les autres articles dans leur rédaction proposée par les quatre commissions délégataires.

- Dix articles lui sont revenus.

L'**article 12**, qui transpose la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. Si le texte initial prévoyait la transposition de la directive par voie d'ordonnance, la commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à modifier directement les codes et les lois dont relèvent les nouvelles exigences en matière d'accessibilité.

L'**article 14**, qui transpose la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil et qui, ce faisant, procède, dans le code du travail et le code de l'action sociale et des familles, aux aménagements nécessaires pour tenir pleinement compte des exigences du droit européen.

L'**article 15**, qui adapte le droit national aux prescriptions de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

L'**article 16**, qui définit les modalités d'application aux gens de mer et au personnel navigant de l'aéronautique civile des dispositions relatives à l'information du travailleur sur la relation de travail issues de la directive (UE) 2019/1152 précitée.

(1) Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ; commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ; commission des affaires économiques.

L'**article 19**, qui met le droit national en conformité avec la jurisprudence européenne, en levant l'interdiction absolue de communication commerciale imposée aux installations de chirurgie esthétique, pour lui substituer un principe d'autorisation encadrée.

L'**article 20**, qui adapte le droit national régissant les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales (DADFMS) afin de tenir compte de l'application directe du règlement (UE) 609/2013 et des règlements délégués (UE) 2016/138 et (UE) 2016/127, et qui ouvre la voie à une graduation du contrôle médical exercé sur ces denrées en fonction du niveau de risque qui leur est associé.

L'**article 21**, qui entérine le passage à un système européen de déclaration par les industriels de la composition de leurs mélanges dangereux, dans la foulée de la modification de l'annexe VIII du règlement (CE) 1272/2008 et de la mise en œuvre d'un portail de déclaration unique à l'échelle européenne.

L'**article 22**, qui ratifie l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant diverses adaptations du droit européen dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux et procède à quelques ajustements rédactionnels.

L'**article 23**, qui ratifie les ordonnances n° 2022-582 du 20 avril 2022 relative aux dispositifs médicaux et n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et qui procède à quelques adaptations connexes, relatives aux dispositifs sans visée médicale et aux pouvoirs de sanction financière de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

L'**article 24**, qui prévoit une pénalité financière pour les officines n'ayant pas mis en place la sérialisation des médicaments, laquelle constitue une obligation pour la France au titre de la directive 2011/62/UE et du règlement délégué 2016/161/UE.

Au demeurant, la commission des affaires sociales a adopté un amendement portant article additionnel, devenu l'**article 24 bis**, qui met le droit national en conformité avec la directive (UE) 2022/100, en supprimant certaines exemptions prévues pour le tabac à chauffer, qui se voit appliquer le droit commun applicable aux autres produits du tabac.

• Onze articles ont été délégués à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

L'**article 1^{er}** modifie plusieurs dispositions du code des assurances, du code de la mutualité et du code de la sécurité sociale pour permettre l'actualisation par voie d'arrêté des montants en euros de certains seuils prévus par le régime prudentiel Solvabilité II fixé par la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009.

L'**article 2** détermine les autorités de contrôle compétentes pour la commercialisation du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle.

L'**article 2 bis** aligne le fonctionnement et le régime fiscal et social du sous-compte français produit paneuropéen d'épargne-retraite individuel sur celui du plan d'épargne retraite individuel.

L'**article 3** corrige une divergence de champ d'application entre, d'une part, le code monétaire et financier et, d'autre part, le code des assurances, le code de la sécurité sociale et le code de la mutualité en matière de publication d'informations extra-financières liées aux risques climatiques et à la biodiversité.

L'**article 4** habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive (UE) 2021/2118 du 24 novembre 2021 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité.

L'**article 4 bis**, issu d'un amendement adopté par la commission, prévoit l'audition du directeur général du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions par les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination.

L'**article 5** met en cohérence le droit national des titres avec le régime pilote instauré par le règlement (UE) 2022/858 du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués.

L'**article 5 bis** impose, à compter du 1^{er} octobre 2023, à tout acteur souhaitant exercer la profession de prestataire de services sur actifs numériques de demander un agrément délivré par l'Autorité des marchés financiers.

L'**article 6** habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour assurer la mise en conformité du droit national avec le règlement (UE) 2021/23 du 16 décembre 2020 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales.

L'**article 7** habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive (UE) 2021/2101 du 24 novembre 2021 en matière de communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés.

L'**article 8** habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises. Supprimé par le Sénat, cet article a été rétabli dans une version différente de celle figurant dans le projet de loi initial.

L'**article 13** habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits.

• Six articles ont été délégués à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

L'**article 9** habilite le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières.

L'**article 10** modifie le régime de sanctions prévu en cas d'insuffisance de capitaux propres des sociétés commerciales. Il corrige, ce faisant, une sur-transposition de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés.

L'**article 11** étend le mécanisme d'auto-apurement prévu en droit de la commande publique. Ainsi, il met en conformité le droit interne avec les dispositions des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE du 26 février 2014 portant respectivement sur l'attribution de contrats de concession et la passation des marchés publics.

Les **articles 17 et 18** créent un droit à l'information sur leurs conditions de travail en faveur des agents publics relevant du code général de la fonction publique pour le premier, en faveur des praticiens hospitaliers relevant du code de la santé publique pour le second. Ils transposent, ce faisant, les dispositions de la directive (UE) 2019/1152 précitée.

L'**article 25** actualise, dans le code de l'action sociale et des familles, les références au droit européen permettant la coopération entre États membres en matière de protection de l'enfance.

• Cinq articles ont été délégués à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'**article 26** transpose en droit français, dans le code de la voirie routière, les dernières dispositions issues de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières.

L'**article 26 bis A**, introduit sur proposition de la commission, renforce les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage.

L'**article 26 bis** élargit le champ d'application de la transposition prévue à l'article 26 à la taxe que peut instaurer la Collectivité européenne d'Alsace sur le transport de marchandises en application de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021.

L'**article 27** rectifie deux erreurs de renvoi figurant aux articles L. 5336-1-4 et L. 5336-3-7 du code des transports issus de la transposition, par l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021, de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires.

L'**article 28** transpose en droit interne le règlement (UE) 2021/892 du 29 avril 2021 relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires révisant le règlement d'application directe (CE) 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007.

L'**article 29** corrige une erreur rédactionnelle de transposition à l'origine d'un contresens portant sur les règles de cabotage applicables dans les États membres de l'Union européenne aux transporteurs routiers établis au Royaume-Uni.

L'**article 29 bis**, introduit sur proposition de la commission, vise à permettre aux agents de l'Autorité de régulation des transports de procéder à des collectes automatisées de données ou d'informations publiquement accessibles sur des services numériques de mobilité.

- Deux articles ont été délégués à la commission des affaires économiques.

L'**article 30** apporte plusieurs clarifications au droit existant en lien avec les nouvelles dispositions prévues dans le plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC), auxquelles le Sénat a ajouté l'instauration d'un bilan annuel des régions relatif à leur action en tant qu'autorité de gestion des aides à l'installation et un durcissement des conditions de formation minimale pour prétendre aux aides à l'installation.

L'**article 31** ratifie huit ordonnances, portant principalement sur des mesures d'adaptation et de transposition du droit de l'Union européenne en matière agricole.

*

* *

COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

CHAPITRE I^{ER} Dispositions relatives aux activités de l'assurance et de l'épargne retraite

Article 1^{er} **Actualisation des seuils prévus par la directive « Solvabilité II » pour tenir compte de l'inflation**

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} du projet de loi vise à confier au ministre chargé de l'économie le soin d'actualiser par arrêté les seuils actuellement fixés par la loi pour l'application de la directive 2009/138/CE dite Solvabilité II ⁽¹⁾ et ceux retenus pour la définition des grands risques.

I. UN DROIT NATIONAL CONFORME AU CADRE PRUDENTIEL EUROPÉEN

À la suite de la crise financière de 2008, un nouveau cadre prudentiel a été adopté au niveau européen en matière assurantielle. Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016, les règles fixées prévoient un certain nombre de seuils qu'il convient d'actualiser.

A. UN RÉGIME PRUDENTIEL SOLVABILITÉ II TRANSPOSÉ EN 2015

Modifiée par la directive 2014/51/UE dite Omnibus 2 ⁽²⁾, la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009, dite Solvabilité II, texte technique de

(1) 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 leur exercice.

(2) Directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant les directives 2003/71/CE et 2009/138/CE et les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) et de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers).

320 articles, édicte les grands principes du régime prudentiel applicable aux entreprises d'assurance ⁽¹⁾. Celui-ci repose sur trois piliers :

– des exigences quantitatives, soit des règles de valorisation des actifs et des passifs et exigences de capital ;

– des exigences qualitatives, soit de règles de gouvernance et de gestion des risques et règles d'évaluation propre des risques de la solvabilité ;

– des exigences relatives à la communication de certaines informations quantitatives et qualitatives, au public et aux superviseurs.

La transposition de la directive 2009/138/CE en droit français a été assurée, au niveau législatif, par l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 ⁽²⁾ et, au niveau réglementaire, par un décret du 7 mai 2015 ⁽³⁾, complété par un décret du 26 décembre 2017 ⁽⁴⁾. Ses conditions d'application ont en outre été précisées par le règlement délégué (UE) 2015/35 du 10 octobre 2014 ⁽⁵⁾, d'application directe, et des normes techniques d'exécutions proposées par l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP ou EIOPA, pour *European Insurance and Occupational Pensions Authority*) et adoptées par la Commission européenne, également d'application directe.

B. DES SEUILS À ACTUALISER

La directive Solvabilité II précitée prévoit plusieurs seuils dont elle précise le montant à la date de sa publication :

– les seuils d'application de la directive aux entreprises d'assurance, fixés à l'article 4 ⁽⁶⁾ de la directive, sont transposés aux articles L. 310-3-1 du code des

(1) Pour une présentation complète de la directive, cf. rapport n° 2192 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (n° 2148), par M. Christophe Caresche, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

(2) Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant 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 leur exercice (Solvabilité II).

(3) Décret n° 2015-513 du 7 mai 2015 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).

(4) Décret n° 2017-1765 du 26 décembre 2017 fixant les règles applicables aux mutuelles, unions et institutions de retraite professionnelle supplémentaire et portant adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente régis par les codes de la mutualité et de la sécurité sociale.

(5) Règlement délégué (UE) 2015/35 du 10 octobre 2014 complétant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).

(6) Pour déterminer si la directive s'applique à une entreprise d'assurance, sont considérés : le montant de l'encaissement annuel de primes brutes émises par l'entreprise ; le total des provisions techniques de l'entreprise, ou du groupe, si elle appartient à un groupe ; le montant, au titre des opérations de réassurance pratiquées, d'encaissement de primes brutes émises ou de provisions techniques.

assurances, L. 211-10 du code de la mutualité et L. 931-6 du code de la sécurité sociale ;

– les seuils définissant les grands risques, fixés à l’article 13 de la directive, la définition de la notion de grand risque étant transposée à l’article L. 111-6 du code des assurances mais les montants retenus pour la définition de certains grands risques étant fixés par décret en Conseil d’État ⁽¹⁾ et codifiés à l’article R. 111-1 du code des assurances ;

– le seuil de plancher absolu du minimum de capital requis, fixé à l’article 129 de la directive, dont la définition est transposée à l’article L. 352-5 du code des assurances, tandis que ses conditions de détermination sont renvoyées à un décret en Conseil d’État.

Or, aux termes de l’article 300, « *les montants libellés en euros figurant dans la [...] directive sont révisés tous les cinq ans, par application aux montants de base en euro de la variation en pourcentage des indices harmonisés des prix à la consommation de tous les États membres, publiés par Eurostat, du 31 octobre 2012 jusqu’à la date de la révision, en arrondissant au multiple de 100 000,00 € supérieur* », sous réserve que la variation en pourcentage depuis la précédente révision ne soit pas inférieure à 5 %. Le même article dispose que « *les montants révisés sont appliqués par les États membres dans un délai de douze mois à compter de leur publication au Journal officiel de l’Union européenne* ».

En conséquence, la Commission européenne a révisé, par son avis 2021/C 423/12 du 19 octobre 2021 ⁽²⁾, les montants en euros fixés par la directive. Il convient donc de modifier les normes de droit interne précisant le montant des seuils. Si les montants libellés en euros retenus pour la définition de certains grands risques et ceux retenus pour la détermination du seuil absolu de minimum du capital requis ont bien été actualisés, respectivement, par un décret du 20 juillet 2022 ⁽³⁾ et par un arrêté du 21 octobre 2022 ⁽⁴⁾, lequel a inséré un article A. 352-29 dans le code des assurances, l’actualisation des seuils d’application de la directive requiert l’intervention du législateur.

(1) *Sont regardés comme grands risques, outre ceux qui relèvent des corps de véhicules ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux ainsi que la responsabilité civile afférente auxdits véhicules, des marchandises transportées, du crédit et de la caution lorsque le souscripteur exerce à titre professionnel une activité industrielle, des installations d’énergies marines renouvelables, ceux qui concernent l’incendie et les éléments naturels, les autres dommages aux biens, la responsabilité civile générale, les pertes pécuniaires diverses, les corps de véhicules terrestres à moteur ainsi que la responsabilité civile, y compris celle du transporteur, afférente à ces véhicules, lorsque le souscripteur exerce une activité dont l’importance dépasse certains seuils définis par décret en Conseil d’État.*

(2) *Avis concernant l’adaptation en fonction de l’inflation des montants prévus dans la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil sur l’accès aux activités de l’assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) 2021/C 423/12.*

(3) *Décret n° 2022-1018 du 20 juillet 2022 relatif à la mise à jour dans le code des assurances de certains montants libellés en euros prévus dans la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.*

(4) *Arrêté du 21 octobre 2022 fixant dans le code des assurances les montants libellés en euros du seuil absolu de minimum de capital requis.*

II. LE DROIT PROPOSÉ : UN RENVOI DE L'ACTUALISATION DES SEUILS AU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Afin de simplifier la prise en compte en droit interne de l'actualisation périodique par la Commission européenne des seuils d'application de la directive, le Gouvernement propose non de modifier les montants libellés en euros précédemment codifiés par le législateur dans le cadre de la transposition de la directive mais de permettre que les montants effectifs des seuils soient fixés par voie d'arrêté, étant entendu que les États membres ne disposent d'aucune latitude dans la transposition des montants précisément arrêtés par la Commission européenne.

Le **I** modifie le code des assurances.

Le **1°** substitue à la référence au franchissement des seuils définis par décret en Conseil d'État faite par l'article L 111-6 dudit code relatif à la définition des grands risques, une référence au dépassement de certains seuils « *dans des conditions définies par décret en Conseil d'État* ». Ainsi un tel décret pourra-t-il ouvrir la possibilité d'une modification par voie d'arrêté de l'article R. 111-1 du code des assurances, qui précise actuellement les montants à l'aune desquels sont considérés le total de bilan et le montant net du chiffre d'affaires d'un preneur d'assurances pour déterminer l'existence d'un grand risque.

Le **2°** substitue aux montants libellés en euros retenus à l'article L. 310-3-1 dudit code comme seuils d'application de la directive à une entreprise d'assurance, la mention de seuils fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie. Il s'agit, au **a)**, du montant d'encaissement annuel de primes ou cotisations brutes émises par l'entreprise, au **b)**, du montant total des provisions techniques de l'entreprise et, au **c)**, des montants retenus pour ces deux variables lorsqu'il s'agit de considérer les opérations de réassurance que comporte l'activité de l'entreprise.

Le **II** modifie le code de la mutualité. Il substitue aux montants libellés en euros inscrits au 1° de l'article L. 211-10 de celui-ci, au titre des seuils d'application de la directive Solvabilité II précitée à des mutuelles ou unions de mutuelles, la référence à des seuils fixés par arrêtés du ministre chargé des affaires sociales.

Le **III** modifie le code de la sécurité sociale. Il substitue de même aux montants effectifs retenus à l'article L. 931-6 de celui-ci comme seuils d'application de la directive à une institution de prévoyance ou une union d'institutions de prévoyance, la mention de seuils fixés par arrêtés du ministre chargé des affaires sociales.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté trois amendements rédactionnels de son rapporteur, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article.

La commission des affaires sociales a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 2

Désignation de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l’Autorité des marchés financiers comme autorités compétentes pour superviser et contrôler les produits paneuropéens d’épargne-retraite individuelle

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L’article 2 du projet de loi vise, en application du règlement (UE) 2019/1238 ⁽¹⁾, à désigner les autorités compétentes pour superviser et contrôler les produits paneuropéens d’épargne-retraite individuelle (PEPP). L’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) serait compétente pour superviser et contrôler les PEPP distribués par les entreprises d’assurance, les mutuelles et leurs unions, ainsi que les organismes de retraite supplémentaire, tandis que l’Autorité des marchés financiers (AMF) le serait pour superviser et contrôler ceux commercialisés par des prestataires de services d’investissement, des entreprises d’investissement et des sociétés de gestion.

I. UN NOUVEAU PRODUIT D’ÉPARGNE-RETRAITE INDIVIDUELLE

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽²⁾, dite Pacte, a introduit des plans d’épargne retraite individuels supervisés et contrôlés par l’Autorité des marchés financiers (AMF) et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Il reste à désigner les autorités de contrôle et de supervision du produit paneuropéen d’épargne-retraite individuel introduit par le règlement (UE) 2019/1238 relatif à un produit paneuropéen d’épargne-retraite individuelle précité.

A. DES PLANS D’ÉPARGNE RETRAITE INDIVIDUELS SUPERVISÉS ET CONTRÔLÉS PAR L’AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION ET L’AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

L’article 71 de la loi Pacte et l’ordonnance du 24 juillet 2019 prise sur le fondement de celui-ci ⁽³⁾ ont réformé l’épargne retraite en créant trois nouveaux produits d’épargne retraite – l’un individuel, les autres souscrits dans le cadre d’une activité professionnelle –, dont la commercialisation fut ouverte le 1^{er} octobre 2019 : deux produits d’épargne retraite d’entreprise et un produit

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

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(3) Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l’épargne retraite.

d'épargne retraite individuel. Les principales règles en sont codifiées au chapitre IV du titre II du livre II du code monétaire et financier.

Le PER individuel, produit d'épargne à long terme ouvert à tous, sans condition d'âge ni de situation professionnelle, permet à l'épargnant parvenu à l'âge de la retraite de percevoir un capital ou une rente ⁽¹⁾. Il peut être alimenté par les versements volontaires de l'épargnant et par le transfert de fonds issus d'anciens produits d'épargne retraite ou accumulé sur un PER d'entreprise, y compris, dans ce cas, les sommes issues de l'intéressement, de la participation et de l'abondement de l'employeur à un PER d'entreprise, les sommes issues d'un compte épargne temps (CET) et affectées au PER d'entreprise et les versements obligatoires effectués sur un PER d'entreprise obligatoire.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 224-1 du code monétaire et financier, les PER peuvent prendre la forme d'un compte-titres ou d'un contrat d'assurance de groupe. Les comptes-titres sont commercialisés par des entreprises d'investissement, des établissements de crédit agréés pour fournir des services d'investissement ou des sociétés de gestion, sous le contrôle et la supervision de l'Autorité des marchés financiers, Les contrats d'assurance de groupe sont distribués par les organismes d'assurance, les mutuelles et leurs unions et les organismes de retraite professionnelle supplémentaires, sous le contrôle et la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. À ce titre, le 1^o du II de l'article L. 612-1 dispose qu'elle est notamment chargée « *d'examiner les demandes d'autorisations ou de dérogations individuelles qui lui sont adressées et de prendre les décisions prévues par les dispositions européennes, législatives et réglementaires applicables aux personnes soumises à son contrôle* ».

B. UN PRODUIT PANEUROPÉEN D'ÉPARGNE-RETRAITE INDIVIDUELLE DONT LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE ET DE SUPERVISION RESTENT À DÉSIGNER

Considérant que « *le fonctionnement du marché intérieur des produits d'épargne-retraite individuelle n'est pas sans problème* » ⁽²⁾, le législateur européen a créé un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP, pour *pan-European Personal Pension Product*). En effet, eu égard à un important degré de fragmentation entre les marchés nationaux, le degré de portabilité des produits d'épargne-retraite individuelle est limité, à tel point que certaines personnes « *pourraient être empêchées d'accepter un emploi ou de prendre leur retraite dans un autre État membre* », tandis que « *la possibilité qu'ont les fournisseurs d'user de la liberté d'établissement et de la liberté de prestation des services est entravée par le manque de standardisation des produits d'épargne-retraite individuelle* » ⁽³⁾.

(1) Un déblocage anticipé de l'épargne est possible en cas d'invalidité du titulaire, de ses enfants, de son conjoint ou de son partenaire de Pacs, de décès de son conjoint ou partenaire de Pacs, d'expiration des droits de l'épargnant aux allocations chômage, de surendettement, de cessation d'activité non salariée à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire ou d'acquisition d'une résidence principale.

(2) Règlement (UE) 2019/1238, considérant 9.

(3) Id.

D'autre part, un tel produit « *représentera une nouvelle étape du renforcement de l'intégration des marchés des capitaux par son soutien au financement à long terme de l'économie réelle, compte tenu de la nature du produit, qui est une épargne-retraite à long terme, et de la durabilité des investissements* »⁽¹⁾.

L'article 2 du règlement définit le PEPP comme un produit d'épargne-retraite individuelle à long terme fourni par une entreprise financière éligible dans le cadre d'un contrat spécifique, auquel souscrit un épargnant ou une association indépendante d'épargnants au nom de ses membres, en vue de la retraite, sans possibilité de remboursement, ou avec des possibilités de remboursement strictement limitées, et qui est enregistré conformément aux dispositions du règlement.

Le paragraphe 1 de l'article 6 du règlement recense six catégories d'entreprises financières éligibles :

- les établissements de crédit agréés ;
- les entreprises d'assurance agréées, qui pratiquent l'assurance-vie ;
- les institutions de retraite professionnelle (IRP) agréées et surveillées afin de fournir des produits d'épargne-retraite individuelle ;
- les entreprises d'investissement agréées qui pratiquent la gestion de portefeuille ;
- les entreprises d'investissement ou sociétés de gestion agréées ;
- les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs de l'Union agréés.

Le règlement définit, aux paragraphes 2 à 5 de l'article 6, une procédure d'enregistrement des produits et, aux articles 67 à 69, des modalités de surveillance. Le paragraphe 6 de l'article 6 du règlement dispose ainsi que chaque État membre désigne une seule autorité compétente pour chaque type d'entreprise financière éligible, autorité qui est chargée de la procédure d'enregistrement et de la communication avec l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP ou EIOPA pour *European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

La procédure d'enregistrement impose à l'autorité compétente de vérifier, dans un délai de quinze jours ouvrables, que la demande d'enregistrement comporte toutes les informations attendues, notamment les clauses contractuelles types qu'il est prévu de proposer aux épargnants, des informations sur l'identité du demandeur, des informations sur les modalités d'administration et de gestion du portefeuille et des risques, une liste des États membres dans lesquels le fournisseur de PEPP demandeur a l'intention de commercialiser le PEPP, des informations sur l'identité du dépositaire, un document d'information précontractuel sur les options

(1) Règlement (UE) 2019/1238, considérant 11.

d'investissement proposées, une liste des États membres pour lesquels le fournisseur de PEPP demandeur sera en mesure d'assurer l'ouverture immédiate d'un sous-compte national. Si la demande n'est pas complète, l'autorité fixe un délai au terme duquel le demandeur doit fournir les informations nécessaires. Dans les trois mois suivant la présentation de la demande complète, l'autorité prend la décision d'enregistrer la demande si le demandeur est bien habilité à fournir des PEPP et si les informations et les documents présentés sont conformes aux dispositions du règlement, et communique cette décision au demandeur et à l'AEAPP dans un délai de cinq jours. Une décision de refus doit être motivée, et peut faire l'objet d'un recours.

Les États membres doivent établir des règles qui prévoient des sanctions administratives appropriées et d'autres mesures appropriées applicables en cas d'infractions au règlement, et prendre toutes les mesures nécessaires pour que ces règles soient appliquées. Les sanctions administratives et autres mesures prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les autorités compétentes exercent le pouvoir d'imposer les sanctions administratives et autres mesures visées conformément à leurs cadres juridiques nationaux, et publient sans retard indu sur leur site internet officiel toute décision d'imposer une sanction administrative ou une autre mesure pour infraction au présent règlement, après que le destinataire de la sanction administrative ou d'une autre mesure a été informé de cette décision.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA DÉSIGNATION DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION ET DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS COMME AUTORITÉS DE SUPERVISION DU PRODUIT PANEUROPÉEN D'ÉPARGNE-RETRAITE

L'article 2 a pour objet de modifier le code monétaire et financier afin de désigner l'ACPR et l'AMF autorités compétentes tant pour la procédure d'enregistrement des PEPP que pour la surveillance de ceux-ci et de leurs fournisseurs.

Le 1^o complète le 1^o du II de l'article L. 612-1 dudit code pour confier à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution le pouvoir d'examiner, dans les conditions fixées aux paragraphes 2 à 5 de l'article 6 du règlement 2019/1238, les demandes d'enregistrement des PEPP adressées par les entreprises d'assurance agréées qui pratiquent l'assurance-vie et les institutions de retraite professionnelle (IRP) agréées afin de fournir également des produits d'épargne-retraite individuelle, soit, en droit français, les entreprises d'assurance, les mutuelles et les organismes

de retraite professionnelle supplémentaires ⁽¹⁾.

(1) Aux termes de l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente, prise sur le fondement de l'article 114 de la loi n° 2016-1691 du

Le 5° insère un nouvel article L. 621-20-10 dont l'objet est de désigner l'Autorité des marchés financiers autorité compétente, en matière de PEPP, à l'égard des établissements de crédit agréés pour fournir des services d'investissement, des entreprises d'investissement agréées qui pratiquent la gestion de portefeuille, des entreprises d'investissement ou sociétés de gestion agréées, des gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs de l'Union agréés, soit, en droit français, les prestataires de services d'investissement – établissement de crédit agréés et entreprises d'investissement – et sociétés de gestion.

Le 2° complète en conséquence l'article L. 621-7 du même code, relatif au règlement général de l'Autorité des marchés financiers, en y ajoutant un XV aux termes duquel ledit règlement général comporte les règles applicables à la fourniture de produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle par les prestataires de services d'investissement et les sociétés de gestion.

Le 3° complète pour sa part l'article L. 621-9. Par l'ajout d'un 22° à cet article, il confie à l'Autorité des marchés financiers la mission de veiller au respect des obligations professionnelles auxquelles sont astreints, en application des dispositions législatives et réglementaires, en tant que fournisseurs de PEPP, les prestataires de services d'investissement – établissements de crédit et entreprises d'investissement – et les sociétés de gestion.

Le 4° a pour objet de procéder, à l'article L. 621-15 aux modifications légistiques nécessaires pour étendre le pouvoir de sanction de la commission des sanctions de l'AMF aux manquements de ces fournisseurs de PEPP. Aux termes du III de l'article L. 621-15 ainsi modifié, les sanctions encourues sont, pour les personnes morales, l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis, la radiation et, pour les personnes physiques, l'avertissement, le blâme, le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle, l'interdiction temporaire de négocier pour leur compte propre, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des activités ou de l'exercice des fonctions de gestions. Ces sanctions pouvant être assorties d'une sanction pécuniaire ou remplacées par celle-ci.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement rédactionnel de la commission des finances, saisie pour avis, à l'initiative du rapporteur de celle-ci.

9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin, et ratifiée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, ordonnance qui les crée, les organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire peuvent être constitués sous la forme de fonds de retraite professionnelle supplémentaire (FRPS), régis par le code des assurances, de mutuelles ou unions de retraite professionnelle supplémentaire régies par le code de la mutualité ou d'institutions de retraite professionnelle supplémentaire, régies par le code de la sécurité sociale.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement rédactionnel, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'article.

La commission des affaires sociales a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 2 bis
**Application des règles de fonctionnement
et du régime fiscal et social du plan d'épargne retraite individuel au produit
paneuropéen d'épargne-retraite individuelle**

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 bis du projet de loi a pour objet de définir les règles de fonctionnement et le régime fiscal et social du sous-compte français du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuel (PEPP) créé par le règlement (UE) 2019/1238 du 20 juin 2019 précité pour le rendre pleinement effectif.

Afin de préserver les acquis de la loi Pacte, le fonctionnement et le régime fiscal dudit sous-compte sont alignés, dans les limites fixées par le droit de l'Union européenne, sur les règles régissant le plan d'épargne retraite individuel. Une portabilité complète entre sous-compte français du PEPP et plan d'épargne retraite est en outre prévue.

L'article ouvre aussi la possibilité, pour les plans d'épargne retraite individuels existants qui respecteraient les conditions de fonctionnement du sous-compte français du PEPP, d'être enregistrés comme PEPP auprès des autorités de supervision.

I. DEUX PRODUITS D'ÉPARGNE RETRAITE DONT LES RÈGLES SONT INÉGALEMENT PRÉCISÉES PAR LE DROIT EXISTANT

Tandis que les règles applicables au plan d'épargne retraite (PER) individuel sont précisément fixées par le droit national, le législateur doit encore préciser celles qui s'appliquent au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, le règlement (UE) 2019/1238 précité n'en arrêtant que les principales caractéristiques.

A. UN PER INDIVIDUEL QUI A TROUVÉ SA PLACE DANS LE DROIT ET L'ÉCOSYSTÈME FRANÇAIS DE L'ÉPARGNE

Le plan d'épargne retraite individuel est régi par les sections I *Dispositions communes* (article L. 224-1 à L. 224-8 du code monétaire et financier) et 3 *Le plan d'épargne retraite individuels* (articles L. 224-28 à L. 224-39) du chapitre IV *Plans d'épargne retraite* du titre II du livre II du code monétaire et financier.

À la suite des versements effectués pendant la vie active sur un compte-titres ou dans le cadre d'un contrat d'assurance de groupe, il permet d'obtenir, à partir de l'âge de la retraite, un capital ou une rente. Selon le principe de la gestion pilotée, l'épargne est progressivement orientée vers des supports moins risqués à mesure que l'âge de la retraite approche.

Le gestionnaire doit communiquer un certain nombre d'informations à l'épargnant à l'ouverture et, annuellement, au cours de la vie du plan. À partir de la cinquième année précédant la retraite, l'épargnant peut également l'interroger sur les possibilités de sortie adaptées à sa situation.

Le plan est alimenté par trois types de versement :

- les versements volontaires de l'épargnant ;
- les sommes issues de l'intéressement, de la participation et de l'abondement de l'employeur à un PER d'entreprise ;
- les sommes issues d'un compte épargne temps et affectées à un PER d'entreprise ;
- les versements obligatoires effectués sur un PER d'entreprise obligatoire.

Il est possible, à l'âge de la retraite, de demander le versement de l'épargne accumulée en capital, en rente ou à la fois en capital et en rente.

Une sortie anticipée est toutefois possible en cas d'invalidité, de décès du conjoint ou partenaire de Pacs, d'expiration des droits aux allocations chômage, de surendettement, de cessation d'activité non salariée à la suite d'une liquidation judiciaire ou d'acquisition de la résidence principale.

En cas de décès, l'épargne est versée aux héritiers ou, si le plan a donné lieu à l'adhésion un contrat d'assurance de groupe, aux bénéficiaires. Dans le cas d'un PER assurantiel, les droits de succession s'appliquent après l'application d'un abattement, dont le montant est de 152 500 euros si le titulaire décède avant l'âge de 70 ans et de 30 500 euros s'il décède après l'âge de 70 ans.

Les sommes versées sont déductibles des revenus imposables dans la limite :

– pour les salariés, d'un plafond égal à 10 % des revenus nets de cotisations sociales et frais professionnels – dans la limite de 35 194 euros – ou de 4 114 euros si ce montant est plus élevé ;

– pour les indépendants : d'un plafond égal à 10 % des bénéfices imposables, dans la limite de 351 936 euros, augmenté de 15 % du bénéfice imposable compris entre 43 992 euros et 351 936 euros, ou, si ce montant est plus élevé, de 4 114 euros et 15 % du bénéfice imposable compris entre 43 992 euros et 351 936 euros.

Au moment du déblocage du PER, la rente versée est imposée comme une pension de retraite, des prélèvements sociaux s'appliquant également sur la quote-part de la rente correspondant aux versements volontaires, après déduction d'un abattement d'autant plus élevé que le titulaire est âgé. En cas de sortie en capital, la part de capital correspondant à des versements volontaires est imposée au barème

progressif de l'impôt sur le revenu, mais pas aux prélèvements sociaux, tandis que la part correspondant aux produits de l'épargne est soumise au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % : 12,8 % pour l'impôt sur le revenu et 17,2 % pour les prélèvements sociaux.

Toutefois, si le titulaire n'a pas déduit ses versements volontaires de ses revenus imposables, la rente est imposable selon les règles applicables aux rentes viagères à titre onéreux, aux termes desquelles est appliqué au montant de la rente un abattement d'autant plus élevé que le titulaire est âgé, des prélèvements sociaux s'appliquant également sur la partie de la rente correspondant aux gains générés par les versements volontaires. En cas de sortie en capital, la part de capital correspondant aux versements volontaires non déduits fiscalement est exonérée d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux, tandis que la part correspondant aux intérêts générés par le contrat se voit appliquer le PFU.

Au 30 juin 2022, les encours constitués sur les PER individuels atteignaient 43,6 milliards d'euros, témoignant de l'appétence de l'épargnant français pour ce nouveau produit ⁽¹⁾.

B. UN PRODUIT PANEUROPÉEN DONT LE FONCTIONNEMENT DOIT ÊTRE PRÉCISÉ PAR LES ÉTATS MEMBRES

Si le règlement (UE) 2019/1238 du 20 juin 2019 précité, entré en vigueur le 22 mars 2022, « harmonise un ensemble de caractéristiques principales pour le PEPP, relatives à des éléments essentiels tels que la distribution, le contenu minimum des contrats, la politique d'investissement, le changement de fournisseur, ou la fourniture et la portabilité transfrontières » ⁽²⁾, il renvoie largement aux États membres la fixation des règles de fonctionnement de ce produit défini comme « un produit d'épargne-retraite individuelle à long terme, qui est fourni par une entreprise financière éligible [...], ou une association indépendante d'épargnants PEPP au nom de ses membres, en vue de la retraite, sans possibilité de remboursement ou avec des possibilités de remboursement strictement limitées, et qui est enregistré conformément au [...] règlement » ⁽³⁾.

1. Un principe de portabilité entre États

Aux termes du règlement, la portabilité signifie que « les épargnants PEPP ont le droit d'utiliser un service de portabilité qui leur confère le droit de continuer à contribuer à leur compte PEPP existant lorsqu'ils s'installent dans un autre État membre » ⁽⁴⁾ et qu'ils ont alors « le droit de conserver tous les avantages et

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 43.

(2) *Règlement (UE) 2019/1238 précité, considérant 21*.

(3) *Ibid.*, article 2.

(4) *Ibid.*, article 17.

incitations accordés par le fournisseur de PEPP et liés à l'investissement continu dans leur PEPP »⁽¹⁾.

Afin d'assurer l'effectivité de ce principe, le PEPP est divisé en sous-comptes, définis comme des « *section[s] nationale[s] ouverte[s] au sein de chaque compte PEPP et qui correspond[ent] aux exigences juridiques et aux conditions d'utilisation liées aux éventuelles incitations fixées au niveau national pour l'investissement dans un PEPP par l'État membre de la résidence de l'épargnant PEPP* »⁽²⁾. Au terme d'une période de transition de trois ans à compter de la date d'entrée en application du règlement, « *chaque fournisseur de PEPP offre des sous-comptes nationaux pour au moins deux États membres, sur demande adressée au fournisseur de PEPP* »⁽³⁾, et, « *lorsque le fournisseur de PEPP n'est pas en mesure d'assurer l'ouverture d'un nouveau sous-compte correspondant au nouvel État membre de résidence de l'épargnant [...], [celui-ci] peut changer de fournisseur sans retard et sans frais [...] ou continuer à contribuer au dernier sous-compte ouvert* »⁽⁴⁾. En outre, un épargnant peut demander un changement de fournisseur vers un fournisseur de PEPP établi dans le même État membre ou dans un État membre différent après une période minimale de cinq ans à compter de la conclusion du contrat PEPP, puis tous les cinq ans à compter du changement le plus récent.

2. Un fonctionnement dont les règles doivent être précisées par les États membres

La vie du PEPP s'articule en deux temps : la phase d'accumulation, durant laquelle les actifs sont accumulés sur le compte, et la phase de versement, au cours de laquelle les actifs accumulés peuvent être prélevés pour financer la retraite ou d'autres besoins de revenus. Une grande latitude est laissée aux États membres dans la formalisation des règles applicables à ces phases, sous réserve du respect d'un certain nombre de principes et de la publication des mesures nationales régissant ces phases.

a. La phase d'accumulation

Au cours de la phase d'accumulation, les actifs sont investis « *conformément au principe de la personne prudente* »⁽⁵⁾. Cela implique le respect de certaines conditions, parmi lesquelles :

- la prévention des conflits d'intérêts ;
- la prise en compte des risques et de l'incidence potentielle à long terme des décisions d'investissement sur les facteurs environnementaux et sociétaux ;

(1) Id.

(2) Ibid., article 2.

(3) Ibid., article 18.

(4) Ibid. article 20.

(5) Ibid., article 41.

- des investissements visant à garantir la sécurité, la qualité, la liquidité et la rentabilité du portefeuille, principalement sur des marchés réglementés ;
- une utilisation prudente des dérivés, destinée à réduire le risque ou faciliter une gestion efficiente ;
- une diversification correcte.

Peuvent être proposées jusqu'à six options d'investissement « conçues par des fournisseurs de PEPP sur la base d'une garantie ou d'une technique d'atténuation des risques, qui assurent aux épargnants PEPP une protection suffisante »⁽¹⁾, « le PEPP étant un produit sûr correspondant à l'option d'investissement par défaut [et] conçu [...] sur la base d'une garantie du capital dû au début de la phase de versement et pendant celle-ci [...] ou d'une technique d'atténuation du risque conforme à l'objectif visant à permettre à l'épargnant PEPP de récupérer le capital investi »⁽²⁾.

Il appartient aux États membres de définir « les conditions relatives à la phase d'accumulation des sous-comptes nationaux qui ne sont pas précisées »⁽³⁾ par le règlement. Celles-ci « peuvent notamment inclure des limites d'âge pour entrer dans la phase d'accumulation, une durée minimale pour la phase d'accumulation, le montant maximal et minimal et la périodicité des cotisations »⁽⁴⁾.

b. La phase de versement

Si plusieurs prestations – rente, capital, retraits ou une combinaison de ces prestations – peuvent être mises à la disposition des épargnants lors de la phase de versement, ceux-ci devant faire leur choix à la conclusion du contrat, les États membres « peuvent adopter des mesures visant à privilégier certaines formes particulières de prestations [et] énoncer des conditions dans lesquelles les avantages et les incitations accordés [...] sont reversés »⁽⁵⁾. En outre, si le fournisseur doit, au début de la phase de versement, proposer à l'épargnant « un plan de retraite personnalisé portant sur l'utilisation durable du capital accumulé dans les sous-comptes »⁽⁶⁾, « les conditions relatives à la phase de versement et aux prestations des sous-comptes nationaux qui ne sont pas précisées [par le] règlement sont définies par les États membres »⁽⁷⁾.

(1) Ibid., article 42.

(2) Ibid., article 45.

(3) Ibid., article 47.

(4) Id.

(5) Ibid., article 58.

(6) Ibid., article 60.

(7) Ibid., article 57.

3. Des obligations d'information

Le règlement prévoit que « *l'ensemble des documents et informations* » est fourni gratuitement par voie électronique et « *gratuitement, sur demande, sur un autre support durable, y compris sur papier* »⁽¹⁾. Le fournisseur de PEPP doit rédiger un « *document d'informations clés* », publié sur son site internet, qui « *constitue une information précontractuelle [et] est exact, loyal, clair et non trompeur* »⁽²⁾ et un document distinct pour le PEPP de base. Le fournisseur ou distributeur de PEPP est soumis à un devoir de conseil « *sur la base des informations exigées et obtenues auprès de l'épargnant PEPP potentiel, les exigences et besoins liés à la retraite de cet épargnant PEPP potentiel, y compris l'éventuel besoin d'acquérir un produit proposant des rentes* »⁽³⁾

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE SÉNAT : UN ALIGNEMENT DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT ET DU RÉGIME FISCAL ET SOCIAL DU SOUS-COMPTÉ FRANÇAIS DU PEPP SUR LE PER INDIVIDUEL

En séance, le Sénat a adopté un amendement n° 49 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 2, dont l'objet est d'aligner les règles de fonctionnement et le régime fiscal et social du sous-compte français du PEPP sur les règles de fonctionnement et le régime fiscal et social, dans les limites permises par le règlement (UE) 2019/1238 précité.

Le I modifie le code monétaire et financier.

Le 2° complète d'un chapitre V, composé des articles L. 225-1 à L. 225-4 consacré au sous-compte français du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle le titre II, consacré aux produits d'épargne, du livre II dudit code.

– L'article L. 225-1, dont les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, prévoit l'application audit sous-compte des dispositions applicables au plan d'épargne retraite individuel, à l'exception de celles dispositions qui contreviennent aux règles fixées par le règlement (UE) 2019/1238 précité. Sont ainsi écartées :

- des dispositions communes aux différents plans d'épargne retraite, notamment les règles régissant spécifiquement l'allocation des versements (article L. 224-3), incompatibles avec le profil du PEPP de base, les règles relatives au transfert d'un PER vers un PER, (article L. 224-6), les règles d'information des titulaires propres au PER, notamment sur les possibilités de transfert vers un autre PER (article L. 224-7), la référence à des règles d'application – de l'ensemble du

(1) Ibid., article 24.

(2) Ibid., article 26.

(3) Ibid., article 34.

chapitre consacré aux PER – fixées par un décret en Conseil d'État (article L. 224-8) ;

- des règles spécifiques au plan d'épargne retraite individuel : les règles relatives aux versements sur un PER individuel selon lesquelles le produit devrait pouvoir recevoir des versements par transfert en provenance d'un autre PER (article L. 224-28), des obligations d'information et de conseil propres au PER individuel (articles L. 224-29 et L. 224-30), des règles relatives à l'ouverture d'un compte-titres (articles L. 224-31 et L. 224-32) et à des possibilités de transferts d'anciens dispositifs d'épargne retraite vers un PER (article L. 224-40).

L'article précise également que lorsque le sous-compte donne lieu à l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe, celui-ci prévoit les modalités de financement de l'association souscriptrice, tandis que le sous-compte ouvert sous la forme d'un compte-titres peut donner lieu à l'ouverture d'un compte espèces associés.

– L'article L. 225-2 définit l'univers d'investissement du sous-compte français dans le cadre d'un compte-titres pour le premier alinéa et dans celui d'un contrat d'assurance de groupe pour le second alinéa. Il s'agit là d'une reprise de l'article 224-3 dans une rédaction qui restreint l'univers d'investissement aux titres et supports compatibles avec le PEPP de base.

– L'article L. 225-3 prévoit les modalités d'alimentation du sous-compte : par des versements, par des transferts volontaires en provenance de PER collectifs ou d'un autre sous-compte français, sans aucun frottement fiscal et moyennant des frais qui ne peuvent être supérieurs à 1 % des droits acquis, et sont même nuls cinq ans après le premier versement ou après la date de liquidation de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge légal de la retraite.

– L'article L. 225-4 prévoit une transférabilité du sous-compte français du PEPP vers un PER, dans des conditions d'information suffisante du gestionnaire du PER par le fournisseur du PEPP.

Par coordination, le 1° prévoit la possibilité d'un enregistrement et d'une distribution de PER individuel en tant que PEPP s'il répond aux exigences européennes aux règles de fonctionnement du sous-compte français.

Le **II** procède aux coordinations nécessaires dans le code des assurances.

Est prévue l'application au sous-compte français ayant donné lieu à l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe des règles prévues pour les plans d'épargne retraite donnant lieu à l'adhésion à un contrat d'assurance de groupe, codifiées au chapitre II du titre IV du livre I^{er} du code des assurances (3°). À cette fin, il est procédé à un certain nombre d'ajustements rédactionnels – par inclusion d'une référence au sous-compte français du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle –, qui portent sur les obligations d'information du titulaire (1°), les

conditions de sortie anticipée (2°), les règles de calcul de la valeur de transfert (6°) et les modalités d'établissement des tarifs (4°), ainsi que les possibilités ouvertes en matière de garantie complémentaire, dont sont toutefois exclues celles qui contreviennent aux dispositions du règlement (UE) 2019/1238 précité (5°) ⁽¹⁾.

Le III procède aux coordinations nécessaires dans le code général des impôts (CGI) pour que s'applique au sous-compte français d'un PEPP la même fiscalité qu'au PER individuel.

Ainsi, aux termes du 1°, qui modifie l'article 4 *bis* du III de l'article 150-0 A dudit code, l'impôt sur le revenu ne s'appliquera pas à la cession des titres détenus dans le cadre d'un sous-compte.

Les versements sur un sous-compte sont admis en déduction du bénéfice imposable comme les versements sur un PER individuel, dans le cadre des régimes des bénéficiaires industriels et commerciaux et des bénéficiaires non commerciaux (aux termes du 2°, qui modifie l'article 154 *bis* du CGI) ou des bénéficiaires agricoles (aux termes du 3°, qui modifie le deuxième alinéa du I de l'article 154 *bis*-0 A), pour les travailleurs non-salariés, ou du revenu net global (aux termes du 6°, qui modifie le *d* du 1 du I de l'article 163 *quater*vicies).

Le 4° (qui modifie le II de l'article 163 *bis*) prévoit, pour les prestations versées sous forme de capital, la même exclusion du bénéfice d'un prélèvement libératoire que pour le PER.

Le 5° (qui modifie le II bis de l'article 163 *bis* B) applique aux revenus des titres détenus dans un sous-compte la même exonération en cas de réemploi dans le cadre du sous-compte.

Le 7° (qui modifie l'article 163 *quin*vicies) prévoit la non-déductibilité du revenu imposable, d'une part, de sommes versées qui ont déjà fait l'objet d'une exonération puisqu'elles résultent de l'intéressement et de la participation, et, d'autre part, de celles relatives à une garantie de prévoyance complémentaire, celle-ci n'étant pas prévue par le règlement (UE) 2019/1238 précité.

Les 8° (qui modifie le VI *quater* de l'article 199 *terdecies*-0 A) et 9° (qui modifie le III de l'article 199 *terdecies*-0 AB) excluent le sous-compte, à l'instar du PER individuel, de l'application des réductions d'impôt sur le revenu respectivement prévues en cas d'investissement dans des petites et moyennes entreprises (IR PME) et en cas d'investissement dans des entreprises solidaires d'utilité sociale.

Le 10° (qui modifie le I de l'article 757 B) calque le régime du sous-compte ouvert sous forme assurantielle au regard des droits de succession sur celui du

(1) Ainsi, ne peuvent être proposées dans un sous-compte français du PEPP une garantie prévoyant le versement d'indemnités en cas de perte d'emploi subie de l'assuré ni une garantie portant sur la valeur de rachat de tout ou partie du contrat à la date de liquidation de sa pension dans un régime obligatoire d'assurance vieillesse ou de l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale.

PER assurantiel : les sommes investies entrent dans l'actif successoral dans le cas d'un décès après l'âge de 70 ans, après application d'un abattement global de 30 500 euros sur l'ensemble des produits assurantiels. En cas de décès avant l'âge de 70 ans, c'est, aux termes du 11° (qui modifie le I de l'article 990 I), le régime de l'assurance-vie qui s'applique.

Le IV procède aux coordinations nécessaires dans le code de la sécurité sociale pour que le sous-compte soit soumis aux mêmes règles que le PER individuel aux regards des cotisations et contributions sociales.

Le 1° (qui modifie les articles L. 131-2 et le 11° du II de l'article L. 136-1-2) prévoit que sont exonérées de cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès et de la CSG sur les revenus d'activité ou de remplacement les pensions et rentes ou le capital issu d'un sous-compte français du PEPP, lorsque l'épargnant a renoncé, au cours de la phase de versement, à la déduction des sommes versées de son revenu. En revanche, aux termes du 2° (qui modifie l'article L. 136-7), les rentes versées ou la part du capital excédant les versements demeurent, dans ce cas, soumises à la CSG sur les produits de placement.

Le V modifie le code de la mutualité en complétant son article L. 223-22 d'un alinéa aux termes duquel les conditions de rachat anticipé prévues pour les contrats de groupe lorsque ceux-ci sont ouverts sous la forme d'un sous-compte français du PEPP s'appliquent sous réserve des dispositions du code monétaire et financier qui régissent celui-ci.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'article 2 *bis* du projet de loi.

La commission des affaires sociales a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 3

Mise en cohérence du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité avec le code des assurances dans le cadre de l'article 29 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 du projet de loi vise à limiter le champ de l'application des obligations de publication d'informations extra-financières liées aux risques climatiques et à la biodiversité issues du règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 à celles des mutuelles et institutions de prévoyance exerçant des activités d'assurance-vie. Il s'agit de corriger une surtransposition en conséquence de laquelle avaient également été soumises à cette obligation les mutuelles et institutions de prévoyance ne proposant d'assurances que contre l'incendie, les accidents et les risques divers (IARD).

Complété par le Sénat, il tend également à aligner les exigences d'honorabilité imposées aux dirigeants de mutuelles avec celles imposées aux dirigeants de sociétés de groupe d'assurance et d'institutions de prévoyance.

I. DES OBLIGATIONS EUROPÉENNES DE PUBLICATION D'INFORMATIONS EXTRA-FINANCIÈRES DÉJÀ INSCRITES DANS LE DROIT FRANÇAIS

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a adapté par anticipation le droit national aux exigences fixées par le règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 ⁽¹⁾, dit *Sustainable finance disclosure regulation* (SFDR).

A. DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE HARMONISÉES ET RENFORCÉES PAR LE DROIT EUROPÉEN

Procédant de la volonté de l'Union européenne et des États membres de celle-ci de mettre en œuvre le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015, le règlement (UE) 2019/2088 du 27 novembre 2019 ⁽²⁾, dit *Sustainable finance disclosure regulation* (SFDR), sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers, entré en vigueur le 10 mars 2021, vise à harmoniser et renforcer les obligations de

(1) Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

(2) Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

transparence auxquelles sont soumis les acteurs des marchés financiers et les conseillers financiers. Il établit des règles visant à une certaine transparence en ce qui concerne l'intégration des risques en matière de durabilité dans leurs procédures et politiques ainsi que la prise en compte des incidences négatives en matière de durabilité.

Sont soumis au règlement :

– d'une part, les acteurs des marchés financiers, soit les entreprises d'assurance, entreprises d'investissement ou établissements de crédit fournissant des services de gestion de portefeuille, institutions de retraite professionnelles, gestionnaires de fonds d'investissement alternatif, de fonds de capital-risque ou de fonds d'entrepreneuriat social, société de gestion d'organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ;

– d'autre part, les conseillers financiers.

Les exigences de transparence édictées par le règlement imposent à la fois la publication d'informations de nature institutionnelle et celle d'informations relatives aux produits commercialisés.

1. L'obligation de publier des informations institutionnelles

Acteurs des marchés financiers et conseillers financiers doivent publier des informations concernant leurs politiques relatives à l'intégration des risques en matière de durabilité⁽¹⁾, selon le cas, dans leur processus de prise de décision en matière d'investissement ou dans leurs conseils en investissement ou en assurance, et des informations sur la manière dont les politiques de rémunération sont adaptées à l'intégration de ces risques.

Les acteurs financiers doivent également fournir des informations sur la prise en compte des principales incidences négatives sur les facteurs de durabilité des décisions d'investissement. Ceux comptant moins de 500 salariés dans leur effectif ou dans l'effectif du groupe dont ils constituent l'entreprise mère peuvent toutefois ne pas le faire, à condition de donner des informations claires sur les raisons pour lesquelles ils ne le font pas.

Les conseillers financiers doivent pour leur part publier des informations sur la prise en compte dans leurs conseils des principales incidences négatives sur les facteurs de durabilité, sauf à justifier pourquoi ils ne les prennent pas en considération et d'indiquer si et quand ils ont l'intention de le faire.

(1) Aux termes de l'article 2 du règlement, un risque en matière de durabilité est « un événement ou une situation dans le domaine environnemental, social ou de la gouvernance qui, s'il survient, pourrait avoir une incidence négative importante, réelle ou potentielle, sur la valeur de l'investissement ».

2. L'obligation de publier des informations relatives aux produits

Les produits auxquels s'applique le règlement sont les produits de retraite, les portefeuilles sous mandat de gestion, les organismes de placement en commun de valeurs mobilières, les fonds d'investissement alternatifs, les produits de retraite et les produits d'investissement fondés sur l'assurance, soit des produits d'assurance vie. Les acteurs des marchés financiers sont tenus, parmi les informations précontractuelles publiées, de fournir une information sur la prise en compte des risques en matière de durabilité et leur impact éventuel sur la rentabilité du produit, à moins qu'ils n'estiment que ces risques ne sont pas pertinents pour le produit considéré – dans ce cas, ils doivent fournir une explication claire et concise.

Le règlement distingue en outre deux catégories de produits présentant des caractéristiques extra-financières : les produits promouvant des caractéristiques environnementales ou sociales (produits dits « article 8 ») et les produits visant un objectif d'investissement durable (produits dits « article 9 »). Pour ces deux types de produits, le règlement oblige les acteurs des marchés financiers à introduire dans la documentation précontractuelle des informations quant à la manière dont les caractéristiques sont respectées ou l'objectif est atteint.

B. EN DROIT INTERNE, UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE AUX ENTREPRISES D'ASSURANCE, AUX MUTUELLES ET AUX INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Visant à adapter le droit national aux exigences du règlement, l'article 29 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat modifiait la rédaction de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier aux termes de laquelle certains investisseurs mettaient à la disposition de leurs souscripteurs une information sur les modalités de prise en compte, dans leur politique d'investissement, des critères relatifs au respect d'objectifs sociaux, environnementaux et de qualité de gouvernance et sur les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique.

Dans le secteur de l'assurance, le périmètre d'application de l'article L. 533-22-1 ainsi modifié du code monétaire et financier est défini par les articles L. 310-1-1-3 du code des assurances, L. 114-46-3 du code de la mutualité et L. 931-3-8 du code de la sécurité sociale, tous trois créés par l'article 29 de la même loi du 8 novembre 2019.

Or, si, en ce qui concerne les entreprises d'assurance, l'article L. 310-1-1-3 du code des assurances restreint l'application des dispositions de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier aux seules « *entreprises qui sous forme d'assurance directe contractent des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, s'engagent à verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfants, ou font appel à l'épargne en vue de la capitalisation et contractent à cet effet des engagements déterminés* » et aux entreprises qui réassurent ces engagements, soit aux activités d'assurance-vie. Par

ailleurs, les articles L. 114-46-3 du code de la mutualité et L. 931-3-8 du code de la sécurité sociale les étendent respectivement aux mutuelles et aux institutions de prévoyance, sans opérer de distinction selon leurs activités ni selon les produits, quand bien même certains ne seraient pas des produits d'investissement fondés sur l'assurance ni des produits financiers. Il s'agit là d'une charge injustifiée qui pèse sur les entités proposant de l'assurance non-vie, cette extension de l'obligation de publication d'informations extra-financières procédant non d'un choix de politiques publiques mais d'une erreur de plume.

II. LE DROIT PROPOSÉ : LA CORRECTION D'UNE DIVERGENCE

L'article 3 du projet de loi vise à corriger la divergence qui résulte de l'article 29 de la loi du 8 novembre 2019 précitée et à offrir ainsi un cadre normatif cohérent au secteur de l'assurance.

Le **I** modifie le code de la mutualité en substituant à la rédaction actuelle de l'article L. 114-46-3 des dispositions aux termes desquelles les obligations prévues à l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier ne s'appliquent qu'à celles des mutuelles dont l'objet est :

– soit de contracter des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfants, faire appel à l'épargne en vue de la capitalisation en contractant des engagements déterminés ;

– soit de réassurer ces engagements.

Le **II** modifie le code de la sécurité sociale en substituant, de manière analogue, à la rédaction actuelle de l'article L. 931-3-8 de celui-ci des dispositions aux termes desquelles les obligations prévues à l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier ne s'appliquent qu'à celles des institutions de prévoyance et celles des unions de telles institutions dont l'objet est :

– soit de contracter des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfants, faire appel à l'épargne en vue de la capitalisation en contractant des engagements déterminés ;

– soit de réassurer ces engagements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement COM-35 présenté au nom de la commission des finances par M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, dont l'objet est d'aligner les exigences d'honorabilité des

dirigeants de mutuelles avec les exigences imposées aux dirigeants de sociétés de groupe d'assurance et d'institutions de prévoyance.

En application des articles L. 322-2 du code des assurances et L. 931-7-2 du code de la sécurité sociale, nul ne peut administrer ou diriger une société de groupe d'assurance ou d'institution de prévoyance s'il a fait l'objet, depuis moins de dix ans, d'une condamnation définitive pour crime, d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme ou d'au moins six mois avec sursis pour avoir commis certains délits ou à la destitution des fonctions d'officier public ou ministériel. Si l'article L. 114-21 du code de la mutualité dispose que la même interdiction s'applique à l'administration ou à la direction de mutuelles, il assortit cette interdiction d'une exception à l'égard des personnes qui bénéficient d'une dispense d'inscription de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou d'une réhabilitation.

L'amendement COM-35, dont l'exposé sommaire relève qu'une telle dérogation n'apparaît pas justifiée, avait donc pour objet de compléter le dispositif proposé d'un **III** tendant à abroger cette dérogation.

Le Sénat a adopté l'article 3 ainsi modifié.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté trois amendements rédactionnels de son rapporteur, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article, qui permet de corriger une surtransposition.

Comme le relevaient, dans leur rapport déposé au cours de la XV^e législature, Mme Alice Thourot et M. Jean-Luc Warsmann, « *les surtranspositions comme les surréglementations sont à l'origine d'écarts réglementaires avec les autres États membres, lesquels aboutissent, dans de très nombreux secteurs soumis à une concurrence européenne, à une perte de compétitivité pour les entreprises françaises, tenues de respecter des normes plus coûteuses que leurs concurrents* »⁽¹⁾.

En outre, dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, le dispositif remédie même à une inéquité entre des entités qui, exerçant la même activité, devraient être soumises aux mêmes exigences en termes d'honorabilité et de compétence de leurs dirigeants.

La commission des affaires sociales a adopté l'article 3 ainsi modifié.

(1) Rapport d'information n° 532 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutter contre la surtransposition des directives européennes dans le droit français, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017, p. 32.

Article 4

Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modification

L'article 4 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ainsi que toute mesure utile pour rendre ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie et dans plusieurs collectivités d'outre-mer.

La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article modifié par un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur. La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi modifié.

I. LA DIRECTIVE 2021/2118/UE MODIFIE ET COMPLÈTE LE DROIT DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE CE QUI NÉCESSITE UNE ADAPTATION D'UN DROIT NATIONAL DÉJÀ PROTECTEUR MAIS AFFECTÉ PAR LE NOMBRE ÉLEVÉ DE VÉHICULES NON ASSURÉS

A. LA DIRECTIVE 2021/2118/UE MODIFIE ET COMPLÈTE LE DROIT DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE

Proposée par la Commission européenne le 24 mai 2018 puis soumise à l'avis du Conseil économique et social européen le 19 septembre 2018, la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/103/CE concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité a été adoptée au niveau européen à la suite d'une procédure législative ordinaire.

La directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 est la septième directive prise en matière d'assurance automobile ⁽¹⁾. Comme la Commission européenne l'a

(1) Directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité ; Deuxième directive 84/5/CEE du Conseil du 30 décembre 1983 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs ; Troisième

rappelé, « *la directive sur l'assurance automobile est un instrument juridique essentiel pour le bon fonctionnement du marché unique* »⁽¹⁾. Ce texte, dont la transposition suppose des mesures législatives et réglementaires⁽²⁾, apporte diverses modifications et compléments à la précédente directive publiée en 2009. Si certains ajustements sont significatifs, « *l'ensemble de ces mesures ne sont [cependant] pas de nature à bouleverser en profondeur le paysage de l'assurance automobile obligatoire* »⁽³⁾ mais apportent des compléments utiles.

1. La directive 2021/2118/UE adapte certaines dispositions de la directive 2009/103/CE en matière de définition d'un « véhicule », de contrôle et de périmètre de l'obligation d'assurance

L'étude d'impact considère que la directive n° 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 « *modifie, de façon ciblée, la directive n° 2009/103/CE* »⁽⁴⁾. Les principales modifications portent sur la définition de la notion de « véhicule », sur les modalités de contrôle du respect de l'obligation assurancielle et sur le périmètre de cette obligation.

L'article premier de la directive 2009/103/CE définissait un « *véhicule* » comme « *tout véhicule automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique, sans être lié à une voie ferrée, ainsi que les remorques, même non attelées* ». Dans le prolongement de la jurisprudence de la

directive 90/232/CEE du Conseil, du 14 mai 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs ; Directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil ; Directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 modifiant les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et Directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009, concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. Cette dernière directive a agrégé et consolidé les cinq précédentes directives et n'a pas, pour ce motif, fait l'objet d'une transposition en droit interne.

(1) *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité*, COM (2018) 336 final, page 2.

(2) *Certaines mesures réglementaires ont d'ores et déjà été prises. Un arrêté du 16 mars 2022 relatif aux plafonds de couverture de l'assurance de responsabilité civile automobile a ainsi modifié les articles A. 211-1-3 et A. 421-1-1 du code des assurances pour relever (comme la directive l'impose) de 1 220 000 à 1 300 000 euros le montant minimal de garantie pour les dommages matériels.*

Une telle mesure ne sera pas nécessaire pour les dommages corporels. L'article 9 de la directive prévoit que « chaque État membre exige que les montants pour lesquels l'assurance [...] est obligatoire s'élèvent au minimum [...] pour les dommages corporels, à 6 450 000 euros par accident, quel que soit le nombre de personnes lésées, ou 1 300 000 euros par personne lésée ». En France, la couverture des dommages corporels en responsabilité civile est illimitée.

(3) La 7^e directive et sur les rails, *Revue générale du droit des assurances*, 1^{er} mars 2022, James Landel, page 13.

(4) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, page 113.

Cour de justice de l'Union européenne⁽¹⁾, la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 précise cette définition et entend par « véhicule » :

– « a) tout véhicule automoteur actionné exclusivement par une force mécanique sur le sol, sans être lié à une voie ferrée, avec : i) une vitesse maximale par construction supérieure à 25 km/h ; ou ii) un poids net maximal supérieur à 25 kg et une vitesse maximale par construction supérieure à 14 km/h » ;

– « b) toute remorque destinée à être utilisée avec un véhicule visé au point a), qu'elle soit attelée ou non ».

La référence à une force « exclusivement » mécanique exclut de cette définition les vélos à assistance électrique qui sont propulsés à la fois par la force humaine et par la force mécanique. Les considérations de poids et de vitesse excluent de l'assurance automobile les engins de déplacement personnel motorisés (EDPM⁽²⁾), tels que les trottinettes électriques, les mono-roues, les gyropodes, les skateboards électriques et les hoverboards⁽³⁾. La directive 2021/2118/UE précise également que les « fauteuils roulants automoteurs exclusivement destinés à être utilisés par des personnes souffrant d'un handicap physique ne sont pas considérés comme des véhicules ». Cependant, sur ces points, l'article 28 (paragraphe 1) de la directive accorde une marge de manœuvre aux États membres et leur réserve la possibilité d'imposer une obligation d'assurance automobile à ces différents engins⁽⁴⁾.

La directive précise également l'article 4 de la directive 2009/103/CE relatif aux modalités de contrôle de l'obligation d'assurance automobile en subordonnant la réalisation de ces contrôles à l'absence de discrimination (ces contrôles ne doivent pas porter sur les seuls véhicules ne circulant habituellement pas dans un État membre), à leur intégration dans un contrôle plus large (le contrôle de

(1) La directive prend appui sur les arrêts Vnuk (4 décembre 2014, Vnuk, C-162/13.), Rodrigues de Andrade (28 novembre 2017, Rodrigues de Andrade, C-514/16) et Torreiro (20 décembre 2017, Torreiro, C-334/16) de la CJUE.

(2) L'article R. 311-1 (6.15) du code de la route définit un engin de déplacement personnel motorisé comme étant un « véhicule sans place assise, conçu et construit pour le déplacement d'une seule personne et dépourvu de tout aménagement destiné au transport de marchandises, équipé d'un moteur non thermique ou d'une assistance non thermique et dont la vitesse maximale par construction est supérieure à 6 km/h et ne dépasse pas 25 km/h. Il peut comporter des accessoires, comme un panier ou une sacoche de petite taille. Un gyropode, tel que défini au paragraphe 71 de l'article 3 du règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles, peut être équipé d'une selle. Les engins exclusivement destinés aux personnes à mobilité réduite sont exclus de cette catégorie ».

(3) En réponse aux interrogations du rapporteur, la Fédération des professionnels de la micromobilité a cependant précisé que si la combinaison des critères de poids (poids net maximal supérieur à 25 kg) et de vitesse (vitesse maximale par construction supérieure à 14 km/h) mentionnés au ii) du a) de l'article 1^{er} de la directive conduisait à exclure la quasi-totalité des EDPM de la notion de « véhicule », un nombre très limité de trottinettes électriques (environ 2 % du marché) pourrait être qualifié de « véhicule » en raison de leur poids supérieur à 25 kg et de leur vitesse maximale par construction supérieure à 14 km/h.

(4) À l'article 28, paragraphe 1, l'alinéa suivant est ajouté : « Les États membres peuvent exiger une assurance automobile conforme aux exigences de la présente directive pour tout équipement à moteur utilisé sur le sol qui n'est pas couvert par la définition de « véhicule » à l'article 1^{er}, point 1), et auquel l'article 3 ne s'applique pas ».

l'assurance doit s'effectuer dans une opération ne visant pas seulement à vérifier le respect de l'obligation assurancielle) et à l'absence d'arrêt du véhicule (le contrôle doit se faire sur un véhicule en mouvement). La réalisation de ces contrôles peut, dans le respect du règlement général sur la protection des données ⁽¹⁾, être automatisée. Les données ainsi recueillies peuvent, comme le souligne l'étude d'impact, être communiquées « à des contrôleurs relevant d'autres États membres » ⁽²⁾.

La directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 modifie également l'article 5 de la directive 2009/103/CE relatif aux possibilités de dérogation à l'obligation d'assurance des véhicules. Précédemment, seuls « certains types de véhicules ou certains véhicules ayant une plaque spéciale » pouvaient être exemptés de cette obligation sans que ces engins soient précisément définis. La directive 2021/2118/UE précise ces dérogations en indiquant qu'elles s'appliquent, sous réserve de respecter des procédures spécifiques, aux véhicules retirés temporairement ou définitivement de la circulation et dont l'utilisation est interdite, aux véhicules utilisés exclusivement dans des zones à accès restreint (par exemple les zones portuaires et aéroportuaires) et aux véhicules participant à des activités sportives motorisées (essais, courses et démonstrations) ⁽³⁾.

2. La directive 2021/2118/UE complète la directive 2009/103/CE par des dispositions relatives aux droits des consommateurs et à la protection des victimes d'accidents

La directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 introduit plusieurs nouveaux articles dans la directive 2009/103/CE. Les principaux ajouts visent à reconnaître de nouveaux droits aux consommateurs et à améliorer la protection des victimes d'accidents.

La directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 crée un article 16 *bis* accordant de nouveaux droits aux consommateurs. En premier lieu, il s'agit de permettre à toute personne de solliciter son assureur pour obtenir un « relevé de sinistres » recensant les éventuels accidents intervenus lors des cinq dernières années. Ce document, établi sur la base d'un modèle commun à l'ensemble des États membres, doit « faciliter la prise en compte de l'historique des sinistres lors de la conclusion d'une nouvelle police d'assurance » ⁽⁴⁾. En second lieu, l'article 16 *bis* détermine et encadre les conditions de fonctionnement des « outils de comparaison des prix de l'assurance automobile ». Les comparateurs d'assurance pourront être certifiés par les États membres afin de garantir leur indépendance par rapport aux

(1) *Règlement (UE) 2016/679* du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(2) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 114.*

(3) *Cette dérogation suppose toutefois que « l'État membre veille à ce que l'organisateur de l'activité ou toute autre personne a contracté une autre assurance ou pris des mesures de garantie couvrant tout dommage susceptible de léser un tiers » (directive 2021/2118/UE point 11).*

(4) *Directive 2021/2118/UE, point 31.*

sociétés d'assurance. L'étude d'impact souligne l'effet positif de ces dispositions sur le « *pouvoir d'achat* » des assurés ⁽¹⁾.

La directive 2021/2118/UE s'attache également à améliorer la protection des victimes d'accidents. Les deux principales avancées visent à améliorer les conditions de protection en cas d'accident impliquant une remorque tractée par un véhicule (en permettant la mise en cause, sous certaines conditions, de l'assurance du véhicule tracteur ou de l'assurance de la remorque) et à améliorer « *l'indemnisation des personnes lésées à la suite d'accidents en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'assurance* »⁽²⁾. La directive 2021/2118/UE crée ainsi un article 25 *bis* relatif à la « *protection des personnes lésées en cas de dommages résultant d'accidents survenus dans un État membre autre que leur État membre de résidence en cas d'insolvabilité d'une entreprise d'assurance* ». Chaque État membre devra créer ou agréer un organisme chargé d'indemniser les personnes résidant sur son territoire et ayant été lésées dans de telles circonstances.

La directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 doit être transposée le 23 décembre 2023 au plus tard.

B. LE DROIT NATIONAL SATISFAIT DÉJÀ CERTAINES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE MAIS DOIT ÊTRE ADAPTÉ

Si le droit interne satisfait déjà certaines dispositions de la directive 2021/2118/UE, de nombreuses adaptations devront être mises en œuvre pour assurer la transposition de ce texte.

1. Le droit interne satisfait déjà certaines dispositions de la directive

Très protecteur, le droit interne satisfait déjà certaines dispositions de la directive 2021/2118/UE.

La plupart des dispositions prévues par la directive en matière d'indemnisation « *des personnes lésées à la suite d'accidents en cas d'insolvabilité de l'entreprise d'assurance* » existent déjà dans la réglementation française. Le point 1 du nouvel article 25 *bis* de la directive impose ainsi à chaque État membre la création ou l'agrément d'un organisme « *chargé d'indemniser les personnes lésées résidant sur son territoire [...] au moins dans les limites de l'obligation d'assurance, pour les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule assuré par une entreprise d'assurance, à compter du moment où a) l'entreprise d'assurance fait l'objet d'une procédure de faillite ; ou b) l'entreprise d'assurance fait l'objet d'une procédure de liquidation.* » La directive rappelle qu'une « *entreprise d'assurance peut devenir insolvable de plusieurs manières, par exemple après avoir été déclarée en faillite, après avoir manqué à ses obligations lorsqu'elle a renoncé à son agrément dans son*

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 114.

(2) Directive 2021/2118/UE, point 2.

État membre d'origine ou après avoir fait l'objet d'une mesure de révocation ou d'une décision interdisant son activité »⁽¹⁾.

Cette obligation est partiellement satisfaite par le droit national. Ainsi, en application de l'article L. 421-9 du code des assurances, le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) est chargé de « protéger les personnes assurées, souscriptrices, adhérentes ou bénéficiaires de prestations de contrats d'assurance dont la souscription est rendue obligatoire par les articles L. 211-1 ou L. 242-1, contre les conséquences du retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance couvrant sur le territoire de la République française les risques de responsabilité civile résultant de l'emploi de véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques et semi-remorque ». Interrogé sur ce point, le FGOA a indiqué être intervenu depuis 2016 « à la suite du retrait de 5 assureurs de responsabilité civile automobile avec une charge totale autour de 190 M€ (avec des perspectives de récupérations financières vraisemblables de 120 M€). En 2021, autour de 15 M€ d'indemnités ont été versées à des victimes d'accidents de la route dont l'auteur était assuré auprès d'une compagnie d'assurance en faillite »⁽²⁾. Dans le cadre de la transposition de la directive, les compétences du FGOA, devront cependant être adaptées pour être étendues à l'indemnisation des personnes lésées résidant sur le territoire français, victimes d'accidents causés par des véhicules assurés auprès de compagnies d'assurance étrangères insolubles.

La réglementation française satisfait également pour partie les dispositions de la directive relatives au contrôle de l'obligation d'assurance. Ainsi, l'article 35 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a autorisé « la mise en place d'un fichier des véhicules terrestres à moteur assurés [...] en vue de permettre, à partir des immatriculations, des données techniques et de la couverture d'assurance responsabilité civile desdits véhicules, l'information : [...] 2° De l'État dans le cadre de sa mission de contrôle de l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile ». Cette disposition, précisée par le décret n° 2018-644 du 20 juillet 2018 relatif au dispositif de lutte contre le défaut d'assurance de responsabilité civile automobile, a permis la création du fichier des véhicules assurés qui, selon le baromètre de la non-assurance routière, recense 56 millions de véhicules⁽³⁾.

Les opérations de contrôle effectuées sur la base de ce fichier respectent les principes posés par la directive, notamment celui de ne pas limiter la réalisation des

(1) Directive 2021/2118/UE, point 21.

(2) Réponse au questionnaire du rapporteur.

(3) Fonds de garantie des victimes, Baromètre de la non-assurance routière, octobre 2022, page 7. « Depuis octobre 2019, le Fonds de Garantie des Victimes et la DSR ont envoyé près de 100 000 courriers co-signés par la déléguée interministérielle à la sécurité routière et le directeur général du Fonds de Garantie des Victimes aux conducteurs flashés dont le véhicule ne figurait pas dans le FVA. Ces courriers, à but préventif, les invitent à régulariser leur situation et indiquent les risques et poursuites auxquels ils s'exposent ».

contrôles à la seule vérification de la détention d'une assurance ⁽¹⁾. Sur ce point également, seules des adaptations limitées de la réglementation française devraient être nécessaires.

La réglementation française satisfait également pour partie les dispositions de la directive relatives au comparateur numérique d'assurance. L'article 49 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a ainsi introduit un article L. 111-7 dans le code de la consommation encadrant l'activité de ces outils « *dont l'activité consiste en la fourniture d'informations permettant la comparaison des prix et des caractéristiques de biens et de services proposés par des professionnels* ». Le droit national devra cependant être adapté afin de veiller à l'indépendance de ces comparateurs par rapport aux sociétés d'assurance.

2. Des adaptations législatives substantielles sont indispensables en plusieurs points

Des adaptations plus conséquentes devront être engagées en d'autres points.

Les trois modifications les plus significatives devraient concerner la définition de la notion de « véhicule », le périmètre d'application de l'assurance automobile et la nature des dérogations à l'obligation d'assurance.

La définition de la notion de « véhicule » devra être précisée puisque, à l'heure actuelle, l'article L. 211-1 du code des assurances dispose qu'« *on entend par « véhicule » tout véhicule terrestre à moteur, c'est-à-dire tout véhicule automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique sans être lié à une voie ferrée, ainsi que toute remorque, même non attelée* ». Cette définition, qui reprend mot pour mot celle figurant dans la directive 2009/103/CE, devra être modifiée pour tenir compte de la directive 2021/2118/UE.

L'ordonnance devra également déterminer le périmètre d'application de l'assurance automobile. Si les considérations de poids et de vitesse figurant au 1) de l'article 1^{er} de la directive excluent de l'assurance automobile la quasi-totalité des engins de déplacement personnel motorisés et s'il est précisé que les « *fauteuils roulants automoteurs exclusivement destinés à être utilisés par des personnes souffrant d'un handicap physique ne sont pas considérés comme des véhicules* », l'article 28 (paragraphe 1) laisse aux États membres la possibilité d'imposer une telle assurance automobile à ces engins. À l'heure actuelle, les engins de déplacement personnel motorisé sont assujettis à une obligation d'assurance

(1) L'article L. 233-1-1 du code de la sécurité intérieure permet par exemple aux services de police et de gendarmerie nationale et aux douanes de « mettre en œuvre des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules » afin de « prévenir et de réprimer le terrorisme, de faciliter la constatation des infractions s'y rattachant, de faciliter la constatation des infractions criminelles ou liées à la criminalité organisée [...], des infractions de vol et de recel de véhicules volés, des infractions de contrebande, d'importation ou d'exportation commises en bande organisée [...] ainsi que la constatation, lorsqu'elles portent sur des fonds provenant de ces mêmes infractions, de la réalisation ou de la tentative de réalisation des opérations financières définies à l'article 415 du même code et afin de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs ».

automobile et une incertitude prévaut concernant les fauteuils roulants électriques ⁽¹⁾. S'agissant des EPDM, l'assurance doit être souscrite par l'utilisateur de ce véhicule ou, pour les flottes d'EDPM existant dans certaines villes, par l'entreprise en assurant la location ⁽²⁾.

Pour les EDPM, cette obligation est cependant très imparfaitement respectée. Lors de son audition, le FGAO a estimé que le taux de pénétration de l'assurance automobile est estimé aux environs de 25 %. Pour sa part, France assureurs a suggéré un taux nettement inférieur : le nombre total de contrats souscrits par des particuliers serait ainsi légèrement inférieur à 100 000 (94 500) alors que le parc total d'EDPM serait, selon la Fédération des professionnels de la micro-mobilité, supérieur à 2 millions d'unités.

Ce faible taux d'assurance des EDPM, conjugué à un nombre croissant d'accidents ⁽³⁾, conduit le FGAO à intervenir de manière accrue : le nombre de saisines du FGAO à la suite d'accidents causés par des EDPM croît sensiblement. Si 2 dossiers ont été enregistrés en 2018, 392 l'ont été en 2021 et 756 en 2022. Lors de son audition, le FGAO a précisé que sur « *les 118 M€ réglés en 2021, autour de 700 k€ d'indemnités ont été réglées à des victimes de trottinettes électriques* ». Par ailleurs, 7 millions d'euros ont été provisionnés par ce fonds dans le cadre de l'instruction de demandes d'indemnisation de dommages corporels liées à des accidents provoqués par des EPDM. La question du défaut d'assurance de ces engins nécessite donc une attention particulière.

Les dérogations à l'obligation d'assurance devraient également faire l'objet de dispositions spécifiques.

De manière générale, les principales modifications liées à la transposition de la directive devraient concerner le code des assurances, le code de la route et la

(1) Cette incertitude résulte notamment d'un arrêt du 6 mai 2021 de la Cour de cassation considérant qu'un « fauteuil roulant électrique, dispositif médical destiné au déplacement d'une personne en situation de handicap, n'est pas un véhicule terrestre à moteur au sens de la loi du 5 juillet 1985 » (Cass. 2^e civ., 6 mai 2021, n° 20-14551, FS-PB). Comme la doctrine l'a observé, « si un fauteuil roulant n'est pas considéré comme un VTM [véhicule terrestre à moteur] quand il s'agit d'indemniser son « conducteur », il en demeure un dans le cadre de l'assurance automobile » (Revue générale du droit des assurances n° 6 - Juin 2021, Un fauteuil roulant électrique, dispositif médical destiné au déplacement d'une personne handicapée, n'est pas un véhicule terrestre à moteur au sens de la loi du 5 juillet 1985, *James Landel*, page 19).

(2) Selon la Fédération des professionnels de la micro-mobilité, près de 38 000 trottinettes électriques en libre-service sont déployées dans 129 villes françaises. Environ 12 000 autres trottinettes électriques seraient concernées par la location de flotte en entreprise et aux particuliers.

(3) Interrogé par le rapporteur, l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière a indiqué que le nombre de blessés d'usagers d'EDPM était estimé à 14 523 de janvier à novembre 2022, dont 564 blessés graves. Ce nombre est en forte progression par rapport à l'ensemble des années :

- 2021 (10 368 blessés dont 413 blessés graves), 2020 (5 514 blessés dont 211 blessés graves) marquées par les mesures exceptionnelles de restriction des déplacements liées à la pandémie,

- 2019 (4 051 blessés dont 158 blessés graves), année à partir de laquelle cette catégorie existe dans les bulletins des accidents corporels de la circulation.

Le nombre de blessés communiqué par l'Observatoire concerne uniquement les utilisateurs d'EDPM (c'est-à-dire les « conducteurs » et, éventuellement, les « passagers ») et ne concerne ni le nombre de blessés d'utilisateurs de trottinettes non électriques, ni le nombre de tiers blessés par ces EDPM (les piétons par exemple).

loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

3. La transposition de la directive devrait renforcer un système assurantiel français protecteur mais affecté par le nombre élevé de véhicules non-assurés

Fondé par la loi n° 58-208 du 27 février 1958 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur, et adapté depuis (notamment sous l'influence européenne), le système d'assurance automobile français est protecteur. L'indemnisation des victimes repose quant à elle sur la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation qui détermine un régime favorable aux victimes. La directive 2021/2118/UE devrait permettre de nouvelles avancées en faveur des personnes lésées et des consommateurs ce que la Fédération nationale des victimes de la route a souligné dans sa réponse au questionnaire lui ayant été adressé par le rapporteur ⁽¹⁾.

Le système français comprend cependant une faille importante tenant au nombre élevé de conducteurs et de véhicules non-assurés. Selon l'étude d'impact ⁽²⁾, 800 000 conducteurs sur 38 000 000 ne seraient pas assurés, soit une proportion de 2,1 %. Les accidents causés par ces véhicules conduisent le FGAO à intervenir de manière importante. En 2021, cet établissement a ainsi enregistré 22 983 demandes émanant de personnes victimes de non-assurance routière ; ce nombre recouvrant 14 845 accidents aux seules conséquences matérielles, 7 977 victimes blessées et 161 victimes décédées.

Outre son aspect humain, cette situation représente un coût élevé. L'étude d'impact souligne ainsi que « *l'État, via le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, indemnise préalablement les victimes d'accidents causés par des conducteurs non-assurés. En 2021, les indemnités versées aux victimes représentent un montant de 118 M€, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2019 et de 16,6 % depuis 2016* » ⁽³⁾.

La question de la non-assurance concerne également les EPDM (cf. *infra*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

L'article 4 comprend quatre alinéas répartis entre deux paragraphes (3 alinéas au I et un alinéa au II).

(1) La Fédération nationale des victimes de la route a indiqué que « les dispositions de la directive [...] font partie des revendications et demandes formées par notre Fédération depuis des années ».

(2) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 115.*

(3) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 115. Il est cependant précisé que le FGAO n'est pas financé par une dépense budgétaire mais principalement par une contribution pesant sur les assurés (et subsidiairement par des produits de placements et le produit des recours contre les conducteurs non assurés responsables d'accidents).*

Le I habilite le Gouvernement à prendre par **voie d'ordonnance**, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de :

– Transposer la directive 2021/2118/UE et de « *prendre les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition* » ;

– Rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions résultant de l'ordonnance précitée pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II précise qu'un projet de loi de ratification sera déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Le recours à une transposition de la directive par voie d'ordonnance se justifie au regard du délai restreint demeurant avant l'échéance posée par l'article 2 de la directive (23 décembre 2023)⁽¹⁾, de la technicité des adaptations à réaliser et de « *l'absence de véhicule législatif certain postérieurement au présent projet de loi permettant de respecter les délais de transposition* »⁽²⁾.

La durée du délai d'habilitation (neuf mois à compter de la promulgation de la loi) est adaptée à cette contrainte.

Le champ de l'habilitation est circonscrit au périmètre de l'ordonnance et aux mesures de coordination et d'adaptations rendues nécessaires par la transposition. Lors de ses travaux préparatoires, le rapporteur a interrogé le Gouvernement sur ses intentions en matière d'assurance des fauteuils roulants électriques et des EDPM. En réponse, celui-ci a indiqué qu'il entendait conserver la réglementation actuelle applicable à ces différents engins. L'ordonnance projetée ne devrait donc pas modifier l'état du droit en ce domaine. Le rapporteur partage cette orientation mais invite le Gouvernement à prendre toutes mesures utiles permettant d'améliorer le taux de pénétration de l'assurance automobile des EDPM et, plus globalement, de lutter contre le phénomène de non-assurance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

(1) L'article 10 bis (13) prévoit une entrée en vigueur le 23 juin 2023 pour certaines dispositions pour la création d'un « organisme chargé d'indemniser les personnes lésées résidant sur son territoire, au moins dans les limites de l'obligation d'assurance, pour les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule assuré par une entreprise d'assurance, à compter du moment où : a) l'entreprise d'assurance fait l'objet d'une procédure de faillite ; ou b) l'entreprise d'assurance fait l'objet d'une procédure de liquidation ». *Cet organisme existant déjà en France, la France n'est pas concernée par cette entrée en vigueur anticipée.*

(2) *Étude d'impact, page 114.*

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'article 4.

La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 4 bis

Audition du directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Introduit par la commission

L'article 4 bis, introduit par la commission des finances sur proposition de son rapporteur, prévoit l'audition du directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination.

La commission des affaires sociales a adopté cet article.

I. LE FGAO ET LE FGTI SONT DES ENTITÉS EXERÇANT DES MISSIONS PROCHES AVEC UNE DIRECTION COMMUNE

L'article 4 du projet de loi propose d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité. La transposition de cette directive aura notamment pour effet de modifier les compétences du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) dont les équipes sont communes avec celles gérant le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Pour compléter les mesures sur ce sujet, le rapporteur a déposé un amendement relatif à la procédure de nomination du directeur général du FGAO et, par voie incidente, du FGTI.

A. LE FGAO ET LE FGTI EXERCENT DES MISSIONS PROCHES

Le FGAO et le FGTI exercent une mission de service public exprimant la solidarité nationale en faveur de différentes victimes.

1. Le FGAO : compétences, financement et gouvernance

Le FGAO est une personne morale de droit privé chargée par le code des assurances de superviser les quatre formes d'indemnisation ou de paiement suivantes :

– L’indemnisation des victimes ou des ayants droit des victimes des dommages nés d’un accident survenu en France dans lequel est impliqué un véhicule au sens de l’article L. 211-1 du code des assurances lorsque le responsable des dommages est inconnu ou lorsqu’il n’est pas assuré, sauf par l’effet d’une dérogation légale à l’obligation d’assurance (article L. 421-1 du code des assurances) ;

– L’indemnisation des victimes des dommages corporels occasionnés par tous actes de chasse ou de destruction des animaux susceptibles d’occasionner des dégâts dans les parties du territoire où l’assurance instituée par l’article L. 423-16 du code de l’environnement est obligatoire, même si ces actes ne sont pas compris dans l’obligation d’assurance, dès lors qu’ils sont le fait d’un auteur demeuré inconnu, ou non assuré (article L. 421-8 du code des assurances) ;

– Le paiement, en cas de retrait d’agrément d’une entreprise d’assurance, de la totalité des travaux de réparation des dommages de la nature de ceux dont sont responsables les constructeurs au sens de l’article 1792-1 du code civil, les fabricants et importateurs ou le contrôleur technique sur le fondement de l’article 1792 du même code (article L. 421-9 du code des assurances) ⁽¹⁾ ;

– L’indemnisation de toute personne propriétaire d’un immeuble ayant, à compter du 1^{er} septembre 1998, subi des dommages résultant d’une activité minière présente ou passée dès lors que cet immeuble est occupé à titre d’habitation principale (article L. 421-17 du code des assurances).

En 2021, au titre de ces différentes missions, le FGAO a versé 168,8 millions d’euros en faveur de 27 239 victimes ⁽²⁾.

La transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 conduira à étendre les missions du FGAO à l’indemnisation des personnes résidant sur le territoire français victimes d’accidents causés par des véhicules assurés auprès de compagnies d’assurance étrangères insolubles.

Comme le directeur général de ce fonds l’a rappelé lors de son audition, les missions du FGAO sont financées au moyen de contributions pesant sur les assurés, de produits de placements et du produit des recours contre les auteurs non assurés d’accidents.

La gouvernance de l’établissement repose, en application de l’article R. 421-25-1 du code des assurances, sur un conseil d’administration composé de douze membres (dont sept représentent des entreprises d’assurance) chargé notamment de désigner le directeur général du fonds ⁽³⁾. L’article R. 421-26 du code

(1) *Le FGAO intervient en l’espèce auprès des particuliers lésés ayant souscrit un contrat d’assurance dommages-ouvrage auprès d’un assureur en faillite.*

(2) *Fonds de garantie des victimes, rapport d’activité 2021-2022, page 10.*

(3) *L’article 12 des statuts du fonds prévoit que le « directeur général est désigné par le conseil d’administration sur proposition du président et du commissaire du Gouvernement ».*

des assurances précise que « *le fonds de garantie est soumis au contrôle du ministre de l'économie et des finances* » qui nomme à cet effet un commissaire du Gouvernement.

2. Le FGTI : compétences, financement et gouvernance

Le FGTI est une personne morale dotée « *de la personnalité civile* » ⁽¹⁾ chargée par le code des assurances de superviser les deux formes d'indemnisation suivantes :

– L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, des personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes, y compris tout agent public ou tout militaire, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité (article L. 126-1 du code des assurances) ;

– L'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun, c'est-à-dire l'indemnisation de toute personne, y compris tout agent public ou tout militaire, ayant subi un préjudice résultant de faits, volontaires ou non, qui présentent le caractère matériel d'une infraction dans les conditions définies par l'article 706-3 du code pénal. Les victimes de coups et blessures, de viol, d'agression sexuelle, de tentative d'homicide, de traite des êtres humains, de servitude ou de proxénétisme relèvent de cette compétence.

En complément, l'article 706-15-2 du code pénal confie également au FGTI une mission d'aide au recouvrement des dommages et intérêts alloués aux victimes d'infractions à l'issue d'un procès pénal.

En 2021, le FGTI a versé au titre de ces différentes missions 474,9 millions d'euros en faveur de 83 016 victimes ⁽²⁾.

Les missions du FGTI sont financées « *par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens* » (article L. 422-1 du code des assurances), par des produits de placements et par le produit des recours contre les auteurs non assurés d'infractions.

La gouvernance du FGTI repose sur un conseil d'administration composé de neuf membres nommés par arrêté ministériel (article R. 422-1 du code des assurances). Dans le cadre d'une convention de gestion conclue entre le FGAO et le FGTI, le directeur général du FGAO nommé par le conseil d'administration de cet établissement fait office de directeur général du FGTI (même si, dans les statuts de ce fonds, cette fonction de directeur général n'existe pas formellement) ⁽³⁾.

(1) *Le code des assurances ne qualifie pas clairement la nature juridique du FGTI. Il ne précise ainsi pas si ce fonds est une personne morale de droit public ou de droit privé et indique simplement, au deuxième alinéa de l'article L 422-1, qu'il est « doté de la personnalité civile ».*

(2) *Fonds de garantie des victimes, rapport d'activité 2021-2022, page 10.*

(3) *L'article 11 des statuts du FGTI prévoit que « La gestion des opérations du Fonds est confiée au Fonds de garantie institué par l'article L. 421-1 du code des assurances. » (c'est-à-dire au FGOA).*

En application de l'article R. 422-3 du code des assurances, « *le fonds de garantie est soumis au contrôle du ministre de l'économie et des finances* » qui nomme à cet effet un commissaire du Gouvernement.

Une gouvernance du FGTI critiquée par la Cour des comptes

Dans un référé du 25 novembre 2020 consacré au FGAO et au FGTI, la Cour des comptes a porté un regard favorable sur la gestion récente du FGAO et du FGTI (« *des progrès substantiels ont été réalisés au cours des dernières années* »), s'est interrogée sur la « *situation financière dégradée des deux fonds* » et a appelé à une « *clarification indispensable du statut juridique du FGTI et de sa délégation de gestion au FGAO* »⁽¹⁾.

D'un point de vue financier, la Cour a souligné que « *les fonds propres [du FGAO] sont négatifs (- 172,8 M€ en 2019), et pourraient encore se dégrader en raison de l'aléa majeur que constituent la non-assurance et plus généralement la délinquance routière* ». Le référé observe aussi que la situation financière du FGTI est « *particulièrement inquiétante : ses fonds propres sont très fortement négatifs (- 5 Md€ en 2019) en raison des déficits annuels cumulés* »⁽²⁾.

S'agissant du statut juridique du FGTI, la Cour des comptes relève que « *la loi de 1986 créant le FGTI a fait le choix de ne pas préciser la nature juridique - publique ou privée - du fonds* ». Cependant, « *à trois reprises, le Conseil d'État a [...] rappelé la nécessité de clarifier la nature juridique du FGTI* » dont il considère « *en l'absence de qualification par la loi, [qu'il] doit être regardé comme un organisme de droit public* »⁽³⁾. La Cour note par ailleurs que « *la délégation de pouvoirs donnée par le conseil d'administration du FGTI au directeur général du FGAO est effectuée « à des qualités » [...]. La délégation de pouvoirs est votée à chaque changement ou renouvellement de mandat du directeur général du FGAO. Cette organisation permet la mutualisation complète des services et donc des gains d'efficience. Elle demeure néanmoins fragile* » et « *une disposition législative devra rapidement sécuriser le principe et les conditions de la délégation de gestion du FGTI au FGAO* »⁽⁴⁾.

B. LE FGAO ET LE FGTI DISPOSENT D'UNE DIRECTION COMMUNE NOMMÉE SANS INFORMATION PRÉALABLE DU PARLEMENT

1. Une direction commune nommée sans information préalable du Parlement

Le FGAO et le FGTI partagent une direction commune nommée sans information préalable du Parlement.

Cette direction commune illustre le fonctionnement intégré de ces deux fonds. Ainsi, si ces deux entités sont juridiquement distinctes, elles partagent en

(1) Cour des comptes, référé S2020-1916, 25 novembre 2020, pages 2, 4 et 6.

(2) Op. cit, page 2.

(3) Op. cit, page 4.

(4) Op. cit, page 4.

pratique les mêmes locaux, les mêmes personnels et la même identité visuelle. Le FGAO et le FGTI communiquent tous deux sous le nom de Fonds de garantie des victimes et le dernier rapport d'activité de l'établissement met en avant le slogan « *Deux fonds, une équipe* »⁽¹⁾.

La nomination du directeur général s'effectue sans information préalable du Parlement alors même que ces deux fonds exercent, sous le contrôle du ministre chargé de l'économie, une mission de service public principalement financée par des taxes affectées.

D'un point de vue juridique, l'absence d'information préalable du Parlement s'explique par le fait que la fonction de directeur général du FGAO et du FGTI ne relève ni du périmètre de l'article 13 de la Constitution, ni du périmètre d'un autre texte spécifique.

2. La fonction de directeur général du FGAO et du FGTI ne relève pas du périmètre des nominations de l'article 13 de la Constitution

L'article 13 de la Constitution vise trois types de nomination à des emplois publics et assortit certaines de ces nominations d'un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. La fonction de directeur général du FGAO et du FGTI ne relève d'aucun de ces types de nomination.

Le troisième alinéa de l'article 13 concerne la nomination des conseillers d'Etat, du grand chancelier de la Légion d'honneur, des ambassadeurs et envoyés extraordinaires, des conseillers maîtres à la Cour des comptes, des préfets, des représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, des officiers généraux, des recteurs des académies et des directeurs des administrations centrales.

Le quatrième alinéa de l'article 13 dispose qu'une « *loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom* ». Les emplois intéressés relèvent de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat. La fonction de directeur général du FGAO et du FGTI ne relève pas de cette liste où figurent par exemple les « *emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres* ».

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose qu'« *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de*

(1) *Fonds de garantie des victimes, rapport d'activité 2021-2022, page 10. Le site internet www.fondsdegarantie.fr est également commun aux deux institutions.*

nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés »⁽¹⁾. La fonction de directeur général du FGAO et du FGTI ne figure pas dans la liste des emplois déterminée par la loi organique modifiée n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

3. Des lois ponctuelles ont soumis d'autres nominations à un avis public ou à l'organisation d'une audition devant les commissions parlementaires et la nomination du directeur général du FGAO et du FGTI peut relever d'une disposition législative de ce type

Des lois ponctuelles ont soumis d'autres nominations à un avis public ou à l'organisation d'une audition devant les commissions parlementaires. C'est le cas des nominations au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et du Haut conseil des finances publiques.

En application du quinzième alinéa de l'article L. 612-5 du code monétaire et financier, le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution « *est nommé pour une durée de cinq ans par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de la sécurité sociale et de la mutualité, après avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les avis des commissions sont réputés favorables à l'expiration d'un délai de trente jours suivant la réception de la demande d'avis* ».

En application de l'article L. 518-4 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 107 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, trois membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations sont désignés par le Président de l'Assemblée nationale en raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable ou économique ou dans celui de la gestion après avis public de la commission permanente de l'Assemblée nationale chargée des finances et deux membres sont désignés par le Président du Sénat en raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable ou économique ou dans celui de la gestion après avis public de la commission permanente du Sénat chargée des finances.

En application de l'article 1^{er} (I) de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, quatre membres de cette

(1) En application de ce texte, les nominations à la tête de l'Autorité des normes comptables, de l'Autorité des marchés financiers, de l'Autorité nationale des jeux, de la Banque de France, de Bpifrance, de la Caisse des dépôts et consignations et du Haut conseil du commissariat aux comptes sont soumises à un avis public de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

instance sont nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ces nominations interviennent « *après audition publique conjointe devant les commissions parlementaires permanentes chargées des finances et des affaires sociales de l'assemblée concernée* ».

Les récentes modifications introduites par les lois précitées du 22 mai 2019 du 6 décembre 2021 résultent d'initiatives parlementaires témoignant de la volonté d'améliorer l'information de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le fonctionnement de différentes institutions ⁽¹⁾. Une initiative comparable peut tout à fait concerner le FGAO et le FGTI sous réserve de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel encadrant le pouvoir d'audition des commissions parlementaires.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 portant sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Conseil constitutionnel a censuré, comme contraire au principe de séparation des pouvoirs, le fait de subordonner le pouvoir de nomination par une autorité administrative ou juridictionnelle à une audition par les assemblées parlementaires dès lors qu'aucune disposition constitutionnelle n'autorise cette audition ⁽²⁾. La loi adoptée par le Parlement et soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prévoyait que la nomination au Haut conseil des finances publiques de quatre magistrats de la Cour des comptes désignés par le Premier président de cette Cour et d'un membre nommé par le Président du Conseil économique, social et environnemental intervenait après leur audition publique par les commissions des finances et les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'article 4 *bis* concerne une situation différente puisque le directeur général du FGAO et du FGTI est nommé par le conseil d'administration de ces établissements et non par une autorité administrative ou juridictionnelle. Une audition par les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat peut donc tout à fait s'envisager.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Sur proposition du rapporteur, la commission des finances a adopté à l'unanimité l'amendement CF33 soumettant la nomination du directeur général du FGAO et du directeur général du FGTI à une audition préalable par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances avant sa nomination.

(1) Pour la loi Pacte, cette disposition a été introduite par l'amendement n° 1785 déposé en première lecture à l'Assemblée nationale par Mme Errante, M. Carrez et M. Savatier. Pour la loi du 6 décembre 2021, cette disposition figurait dans la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques présentée par MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

(2) Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, considérant 39.

Cet article 4 *bis* vise à améliorer l'information du Parlement préalablement à la nomination du directeur général de deux fonds qui participent activement à la solidarité nationale en faveur de différentes victimes. Les missions de ces fonds, la nature de leurs ressources, le montant de leurs dépenses (près de 650 millions d'euros en 2021) et le contrôle exercé sur leur activité par le ministre chargé de l'économie justifient cette information préalable du Parlement sur ces nominations.

L'article 4 *bis* ne règle cependant pas la question de l'éventuelle réforme de la gouvernance du FGTI appelée de ses vœux par la Cour des comptes. La rédaction retenue formalise cependant la fonction de directeur général du FGTI qui, du fait de la délégation de gestion consentie par le conseil d'administration du FGTI en faveur du FGAO, est aujourd'hui assumée par le directeur général du FGAO. Le rapporteur poursuivra ses consultations sur ce point.

La commission des affaires sociales a adopté cet article.

*

* *

CHAPITRE II Dispositions en matière de droit des sociétés

Article 5

Mise en cohérence du droit national des titres avec le régime européen instauré par le règlement sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modification

L'article 5 du projet de loi vise à adapter le droit national pour permettre la mise en œuvre du régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués prévu par le règlement (UE) 2022/858 ⁽¹⁾.

I. DES DISPOSITIONS NATIONALES ET EUROPÉENNES DE NATURE À ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE TECHNOLOGIE INNOVANTE

La technologie des registres distribués (*Distributed Ledger Technology*, ou DLT ; en français, dispositif d'enregistrement électronique partagé, ou DEEP) repose sur « l'exploitation et l'utilisation de [...] répertoires d'informations qui sont partagés et synchronisés au sein d'un ensemble de nœuds de réseau DLT, au moyen d'un mécanisme de consensus, [...] règle ou procédure par laquelle les nœuds d'un réseau DLT parviennent à un accord sur le fait qu'une transaction est validée » ⁽²⁾, lesquels nœuds de réseau « détiennent une copie complète ou partielle des enregistrements de toutes les transactions dans un registre distribué » ⁽³⁾. Quoique l'intérêt de l'utilisation de la technologie des registres distribués pour les infrastructures de marché ne puisse, en l'état, être précisément mesuré, il ressort des indications communiquées par l'Autorité des marchés financiers au rapporteur pour avis qu'elle est susceptible, du point de vue de l'industrie financière, de présenter un certain nombre d'avantages :

– une réduction du nombre d'intermédiaires et d'étapes nécessaires pour gérer les émissions et le règlement-livraison des titres avec une simplification globale des processus et une réduction des coûts ;

(1) Règlement (UE) 2022/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués, et modifiant les règlements (UE) n° 600/2014 et (UE) no 909/2014 et la directive 2014/65/UE.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 63.

(3) Id.

- des mécanismes de pré-négociation et post-négociation des titres plus rapides et plus efficaces ;
- une meilleure gestion et un meilleur partage des données standardisées ;
- davantage de fluidité dans les relations entre émetteurs et investisseurs, notamment grâce aux propriétés de la technologie en matière de traçabilité et de tenue de registre.

Si de premières dispositions ont visé à permettre l'utilisation de cette technologie, il paraît justifié d'aller plus loin en offrant aux acteurs des possibilités d'expérimentation.

A. DES DISPOSITIONS NATIONALES PIONNIÈRES

Comme le relevait M. Éric Woerth dans un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une mission d'information relative aux crypto-actifs, « *la France a été l'un des premiers pays à mettre en place un cadre juridique dédié aux technologies blockchain* ⁽¹⁾ *et à leurs applications en matière financière* » ⁽²⁾.

Tout d'abord, prise en application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ⁽³⁾, dite loi Macron, l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse avait notamment pour objet de créer une nouvelle catégorie de bons de caisse, les « minibons », qui puissent être échangés sur les plateformes internet de financement participatif. Ensuite, une ordonnance du 8 décembre 2017 ⁽⁴⁾, dite ordonnance *blockchain*, s'appliquant notamment aux parts de fonds, aux titres de créance négociables et aux titres financiers non cotés, a défini un régime juridique adapté pour le transfert de propriété de titres financiers par un dispositif d'enregistrement électronique partagé (DEEP). Ces deux ordonnances ont été ratifiées par l'article 206 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽⁵⁾, dite Pacte.

Le droit national des titres prévoit ainsi que les titres financiers sont inscrits soit dans un compte-titres tenu par l'émetteur ou par un intermédiaire soit dans un registre distribué, mais uniquement dans le cas prévu au second alinéa de l'article

(1) La « chaîne de blocs » (blockchain) est « un cas particulier » de la technologie de registres distribués : elle « procède de mises à jour régulières d'une base de données distribuée par constitution progressive d'une chaîne de blocs d'information liés par un chaînage cryptographique reflétant leur ordre chronologique » (Alexis Collomb, Klara Sok et Lucas Léger, « Technologie des registres distribués : quel impact sur les infrastructures financières ? », *Annales des Mines - Réalités industrielles* 2017/3, août 2017).

(2) Rapport d'information n° 4753 déposé en application de l'article 145-8 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information relative aux crypto-actifs et présenté par M.. Éric Woerth, rapporteur, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2021, p. 12.

(3) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(4) Ordonnance n° 2017-1674 du 8 décembre 2017 relative à l'utilisation d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé pour la représentation et la transmission de titres financiers.

(5) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

L. 211-7 du code monétaire et financier, tel que sa rédaction résulte de l'ordonnance *blockchain* précitée, soit celui de titres au nominatif.

B. UN RÈGLEMENT EUROPÉEN VISANT À FAVORISER L'INNOVATION PAR L'EXPÉRIMENTATION DE LA TECHNOLOGIE DES REGISTRES DISTRIBUÉS

Visant à promouvoir le développement du numérique dans le secteur financier tout en minimisant les risques que pourrait présenter ce développement, le règlement (UE) 2022/858, qui entre en vigueur le 23 mars 2023, crée un régime d'expérimentation d'une durée initiale de trois ans, pouvant être portée à six ans, qui doit permettre aux opérateurs d'infrastructures de marché d'acquérir une expérience de l'utilisation de la technologie des registres distribués. En effet, si « l'Union [européenne] a stratégiquement intérêt à étudier, à développer et à promouvoir l'adoption des technologies transformatrices dans le secteur financier, y compris l'adoption de la technologie des registres distribués (DLT) » ⁽¹⁾, le législateur européen relève que « la législation de l'Union relative aux services financiers n'a pas été conçue en ayant la technologie des registres distribués et les crypto-actifs à l'esprit et elle contient des dispositions qui potentiellement empêchent ou limitent l'utilisation de la technologie des registres distribués pour l'émission, la négociation et le règlement des crypto-actifs assimilés à des instruments financiers » ⁽²⁾. À cette fin, le règlement permet, sous certaines conditions, de déroger à la réglementation de droit commun pour expérimenter la technologie dans le cadre d'activités de marché ou de post-marché.

Le règlement définit une nouvelle catégorie d'acteurs, les infrastructures de marché ayant recours à des technologies de registres distribués (*Distributed Ledger Technology* ou DLT). Cette catégorie recouvre trois types d'acteurs :

- les systèmes multilatéraux de négociation DLT (MTF DLT) ;
- les systèmes de règlement DLT (SR DLT) ;
- les systèmes de négociation et de règlement DLT (SNR DLT).

Le règlement édicte un certain nombre d'exigences auxquelles seront soumis les infrastructures de marché DLT et leurs exploitants. Il précise notamment les règles applicables au sujet de :

– l'octroi et le retrait d'autorisations spécifiques d'exploitation de ces infrastructures ;

– l'octroi, la modification et le retrait des exemptions liées à ces autorisations spécifiques ;

(1) Règlement (UE) 2022/858 précité, considérant 1.

(2) Ibid., considérant 4.

– l'imposition, la modification et le retrait des conditions dont sont assorties les exemptions et l'imposition, la modification et le retrait des mesures compensatoires ou correctives ;

– l'exploitation d'infrastructures de marché DLT ;

– la surveillance d'infrastructures de marché DLT ;

– la coopération entre les exploitants d'infrastructures de marché DLT, les autorités compétentes et l'Autorité européenne de surveillance.

Les exploitants d'une infrastructure de marché DLT devront remplir certaines conditions :

– établir les règles relatives à l'utilisation de leur technologie, des plans d'affaires clairs et détaillés et une documentation écrite ;

– fournir des informations claires et non ambiguës ;

– garantir des dispositifs informatiques et de cybersécurité sûrs ;

– disposer de procédures de gestion des risques opérationnels spécifiques ;

– séparer les fonds, les garanties et les instruments financiers DLT qu'ils détiennent et assumer toute responsabilité en cas de pertes ;

– calculer la moyenne mensuelle de la valeur de leurs participations et soumettre ces données à l'autorité nationale compétente, qui peut fixer des seuils inférieurs aux valeurs indiquées dans le règlement ;

– mettre en œuvre une stratégie de transition claire et en temps voulu si la valeur totale de leurs instruments financiers DLT atteint 9 milliards d'euros ;

– coopérer étroitement avec les autorités compétentes et leur soumettre un rapport tous les six mois.

Il convient de noter que l'expérimentation est limitée à certains instruments dont la valeur est plafonnée :

– les actions présentant une capitalisation boursière de moins de 500 millions d'euros ;

– les obligations et autres formes de titres de créance d'une valeur inférieure à 1 milliard d'euros ;

– les parts d'organismes de placement collectif, dont la valeur de marché des actifs gérés est inférieure à 500 millions d'euros.

Le règlement confère aux autorités nationales compétentes un rôle actif dans le cadre du régime pilote, en termes d'agrément et de supervision. Il prévoit

également un rôle accru de l’Autorité européenne des marchés financiers (AEMF ou ESMA, pour *European Securities and Markets Authority*), notamment en matière de coordination des autorités nationales compétentes, « *afin de développer une compréhension commune de la technologie des registres distribués et de l’infrastructure de marché DLT, de créer une culture de la surveillance commune et des pratiques de surveillance convergentes, et de garantir des approches cohérentes et des résultats en matière de surveillance convergents* » ⁽¹⁾. L’ESMA devra notamment rendre un avis non contraignant sur les exemptions demandées par un acteur pendant la phase d’instruction de son dossier et publier sur son site internet la liste des infrastructures de marché DLT, ainsi que diverses informations sur les acteurs autorisés et le nombre et types d’exemptions accordées. Elle publiera aussi chaque année un rapport à destination des acteurs et des autorités nationales sur le fonctionnement du régime, qui pourra comporter des recommandations. En outre, au plus tard le 24 mars 2026, elle devra remettre à la Commission européenne un rapport faisant le bilan de l’expérimentation, sur le fondement duquel la Commission européenne proposera au Parlement européen et au Conseil sa propre analyse afin d’établir si le régime pilote doit être reconduit, étendu à d’autres instruments, modifié, pérennisé ou abrogé.

II. LE DROIT PROPOSÉ : DES MESURES D’ADAPTATIONS PERMETTANT LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME PILOTE

L’article 5 du projet de loi a pour objet de procéder aux adaptations du code monétaire et financier nécessaires à la mise en œuvre du régime pilote, le droit français des titres, tel qu’il résulte notamment de l’ordonnance *blockchain* précitée, ne permettant pas, en l’état actuel, de négocier des titres inscrits en DLT sur une plateforme de négociation.

Le 2° ajoute un alinéa à l’article L. 211-7 dudit code pour prévoir la possibilité, dans le cadre du régime pilote instauré par le règlement UE 2022/858, d’une inscription dans un dispositif d’enregistrement électronique partagé de titres financiers admis aux opérations d’une infrastructure DLT, la rédaction en vigueur de l’article, qui résulte de l’ordonnance *blockchain* précitée, n’ouvrant la possibilité d’une telle inscription que dans le cas de titres nominatifs – par définition non admis sur une plateforme de négociation – et sur décision de l’émetteur.

Le 1° modifie la formulation du renvoi opéré à l’article L. 211-3 du même code pour qu’il prenne en compte les deux hypothèses d’inscription dans un dispositif d’enregistrement électronique partagé : le cas de l’inscription d’un titre nominatif, ouvert par l’ordonnance *blockchain* précitée, et le cas, rendu possible par le 2° précédemment évoqué, du titre au porteur admis aux opérations d’une infrastructure DLT.

(1) Règlement (UE) 2022/858 précité, article 11.

Le 3° prévoit l'application de ces modifications à la Nouvelle-Calédonie (article L. 742-1 du code monétaire et financier), à la Polynésie française (article L. 743-1 du même code) et aux îles Wallis et Futuna (article L. 744-1 du même code).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le dispositif proposé a été modifié par le Sénat, en commission puis en séance.

A. UNE MODIFICATION RÉDACTIONNELLE EN COMMISSION

À l'initiative de M. Hervé Maurey, rapporteur de la commission des finances du Sénat, saisie pour avis, la commission des affaires sociales a adopté un amendement COM-36.

B. UN DISPOSITIF COMPLÉTÉ EN SÉANCE À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

En séance, le Sénat a adopté deux amendements n^{os} 48 et 47 du Gouvernement.

D'une part, l'amendement n° 48 procède à une modification de la rédaction du 2° pour assurer que les deux types de portage de titre – nominatif ou au porteur – puissent bien entrer dans le périmètre d'application du règlement (UE) 2022/858 précité, la rédaction antérieurement proposée n'ouvrant cette possibilité que pour les titres au porteur, ce que les acteurs de la place de Paris ont jugé inopportun. Ainsi modifié, le 2° permet de confier à une infrastructure DLT le soin de tenir le registre DLT d'un émetteur dans le cadre du régime résultant de l'ordonnance *blockchain* précitée.

D'autre part, l'amendement n° 47 complète le dispositif par l'ajout d'un 2° *bis*, d'un 2° *ter* et d'un 2° *quater* pour assurer la bonne application du régime pilote. Il organise ainsi la répartition entre autorités nationales – l'Autorité des marchés financiers, la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – de la supervision des trois différents types d'acteurs susceptible de solliciter les exemptions permises par le régime pilote : les entreprises de marché ; les dépositaires centraux de titre ; les prestataires de service d'investissement.

Le 2° *bis* ajoute un II, dont les modalités d'application doivent être précisées par un décret, à l'article L. 421-10 du code monétaire et financier relatif aux entreprises de marché. Il prévoit que lorsqu'une entreprise de marché sollicite la reconnaissance d'un marché réglementé d'instruments financiers, soit un système multilatéral de négociation, et, simultanément, d'une infrastructure DLT, la reconnaissance du système multilatéral de négociation est accordée dans les conditions de droit commun, tandis que la demande d'autorisation spécifique d'exploitation d'une infrastructure DLT, de même que la demande formulée par une

entreprise de marché déjà reconnue, ainsi que les exemptions liées, font l'objet d'un examen distinct. L'autorisation spécifique demandée est accordée par l'AMF, après consultation de l'ACPR et, lorsque la demande porte sur un système de négociation et de règlement DLT, de la Banque de France. L'AMF est ensuite chargée de la surveillance de l'application des exemptions accordées et, plus généralement, de celle de l'application du règlement (UE) 2022/858 précité. Lorsqu'elle prend des mesures prudentielles, elle consulte l'ACPR et, lorsque celles-ci visent un système de négociation et de règlement, la Banque de France.

Le **2° ter** ajoute un IV, dont les modalités d'application doivent être précisées par un décret, à l'article L. 441-1 du code monétaire et financier relatif aux dépositaires centraux. De façon analogue, il prévoit que lorsqu'une personne morale demande simultanément à être agréée comme dépositaire central et à exploiter un système de règlement DLT ou un système de négociation et de règlement DLT, l'agrément comme dépositaire central est accordé dans les conditions de droit commun, tandis que la demande spécifique d'exploiter un système de règlement ou un système de négociation et de règlement, ainsi que les exemptions liées, fait l'objet d'un examen distinct et est accordée par l'AMF après consultation de la Banque de France. L'AMF est ensuite chargée de la surveillance de l'application par le dépositaire central du règlement (UE) 2022/858 précité et des exemptions liées. Elle consulte la Banque de France avant toute mesure prise au titre du règlement et coopère avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne et avec l'Autorité européenne des marchés financiers dans les conditions fixées par le règlement.

Le **2° quater**, de manière analogue, ajoute un II à l'article L. 532-1 du code monétaire et financier relatif aux prestataires de services d'investissement, autres que les sociétés de gestion de portefeuille, les modalités d'application de ce II étant également précisées par décret. S'ils demandent simultanément un agrément pour fournir des services d'investissement et une autorisation spécifique pour exploiter un système multilatéral de négociation DLT ou un système de négociation et de règlement DLT, l'agrément est accordé dans les conditions de droit commun par l'ACPR tandis que les demandes d'autorisation spécifique font l'objet d'un examen distinct et sont accordées par l'ACPR sur avis conforme de l'AMF. L'avis de l'AMF est rendu après consultation de l'ACPR, le cas échéant dans le cadre de l'approbation du programme d'activité que lesdits prestataires doivent soumettre à l'AMF, et, lorsque la demande concerne l'exploitation d'un système de négociation et de règlement DLT, de la Banque de France. L'AMF est ensuite chargée de la surveillance de l'application par le dépositaire central du règlement (UE) 2022/858 précité et des exemptions liées. Elle consulte l'ACPR pour prendre toute mesure relevant du règlement, ainsi que la Banque de France si un système de négociation et de règlement DLT est concerné, et coopère avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne et avec l'Autorité européenne des marchés financiers dans les conditions fixées par le règlement.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Saisie pour avis, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, a adopté trois amendements de son rapporteur :

– l'amendement CF26 (AS105) vise à combler une lacune du dispositif, en étendant à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna l'application des 2° *bis*, 2° *ter* et 2° *quater* introduits par le Sénat à l'initiative du Gouvernement.

– l'amendement CF31 (AS106) a pour objet d'exclure du plafonnement par un seuil fixé par décret par l'article L. 112-6 du code monétaire et financier les transactions en monnaie électronique qui porteraient sur des titres financiers stockés grâce à la technologie des registres distribués afin de permettre que toutes les transactions de ce type puissent entrer dans le champ du régime pilote indépendamment de leur montant ;

– l'amendement CF32 (AS104) procède à une série de modifications purement rédactionnelles.

La commission des affaires sociales a adopté l'article 5 ainsi modifié.

*

* *

Article 5 bis (nouveau)

Agrément préalable à l'exercice de la profession de prestataire de service sur actifs numériques

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Article adopté avec modification

L'article 5 bis du projet de loi, introduit par le Sénat, vise à imposer, au plus tard à compter du 1^{er} octobre 2023, à tout acteur voulant exercer la profession de prestataire de services sur actifs numériques (PSAN) l'obligation de demander l'agrément aujourd'hui facultatif délivré par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

I. LA PRESTATION DE SERVICES SUR ACTIFS NUMÉRIQUES : UN CADRE JURIDIQUE AUX EXIGENCES CROISSANTES

D'un point de vue juridique, l'enjeu du développement des services sur actifs numériques est de parvenir à un équilibre entre la recherche d'une attractivité, sans laquelle une activité nouvelle ne pourrait se développer, et la protection du consommateur et de l'investisseur dans un secteur dont les règles restent en construction. Ainsi, la France a fait le choix d'un régime souple qui impose à toute personne désireuse d'exercer une activité de prestataire de services sur actifs numérique un enregistrement soumis à des conditions d'honorabilité tout en offrant la possibilité d'un agrément facultatif, mais la protection du consommateur et de l'investisseur en actifs numériques sera renforcée par le règlement dit MiCA (*Markets in Crypto-Assets*), dont la publication devrait intervenir au printemps de l'année 2023, avant une entrée en application au mois d'octobre 2024.

A. UN RÉGIME INTERNE SOUPLE D'ENREGISTREMENT OBLIGATOIRE ET D'AGRÉMENT OPTIONNEL

Introduit par voie d'amendement parlementaire, l'article 86 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ⁽¹⁾, dite Pacte, met en place un régime des intermédiaires sur les marchés numériques. Il vise à leur appliquer les dispositions de la cinquième directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ⁽²⁾ et à instaurer un cadre réglementaire sécurisant pour le développement d'un écosystème français robuste. Complétant le titre IV du livre V du code monétaire et financier d'un

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

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

chapitre relatif aux prestataires de services numériques, il définit les actifs numériques et services sur actifs numériques, soumet les prestataires de services numériques à une obligation d'enregistrement et met en place un agrément optionnel.

1. Des actifs et services numériques définis par le code monétaire et financier

Les articles L. 54-10 – reprenant une définition figurant déjà au VI de l'article 150 VH *bis* du code général des impôts – et L. 54-10-2 du code monétaire et financier définissent respectivement les actifs numériques et les services sur actifs numériques.

Est un actif numérique :

– d'une part, tout « jeton », soit tout bien incorporel représentant, sous forme numérique, un ou plusieurs droits pouvant être émis, inscrits, conservés ou transférés au moyen d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé permettant d'identifier, directement ou indirectement, le propriétaire dudit bien ;

– d'autre part, toute représentation numérique d'une valeur qui n'est pas émise ou garantie par une banque centrale ou par une autorité publique, qui n'est pas nécessairement attachée à une monnaie ayant cours légal et qui ne possède pas le statut juridique d'une monnaie, mais qui est acceptée par des personnes physiques ou morales comme un moyen d'échange et qui peut être transférée, stockée ou échangée électroniquement.

Sont des services numériques :

– le service de conservation pour le compte de tiers d'actifs numériques ou d'accès à des actifs numériques, le cas échéant sous la forme de clés cryptographiques privées, en vue de détenir, stocker et transférer des actifs numériques ;

– le service d'achat ou de vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal ;

– le service d'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques ;

– l'exploitation d'une plateforme de négociation d'actifs numériques ;

– la réception et la transmission d'ordres sur actifs numériques pour le compte de tiers ;

– la gestion de portefeuille d'actifs numériques pour le compte de tiers ;

– le conseil aux souscripteurs d'actifs numériques ;

- la prise ferme d’actifs numériques ;
- le placement garanti d’actifs numériques ;
- le placement non garanti d’actifs numériques.

2. Un enregistrement obligatoire des prestataires de services de conservation, de vente ou d’achat d’actifs numériques

L’exercice de la profession de prestataire des services de conservation pour le compte de tiers d’actifs numériques ou d’accès à des actifs numériques et d’achat ou de vente d’actifs numériques en monnaie ayant cours légal est interdit, aux termes de l’article L. 54-10-4 du code monétaire et financier, à toute personne n’ayant pas été préalablement enregistrée par l’Autorité des marchés financiers, après avis conforme de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

L’article L. 54-10-3 du même code dispose que l’enregistrement est soumis à des conditions d’honorabilité et de compétence des personnes qui dirigent, détiennent à hauteur de plus du quart du capital ou des droits de vote ou contrôlent le prestataire ; les personnes qui détiennent ou contrôlent le prestataire doivent en outre garantir une gestion saine et prudente du prestataire. Celui-ci doit également avoir mis en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne propres à assurer le respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui résultent de la cinquième directive anti-blanchiment, directive (UE) 2015/849 du 30 mai 2018 ⁽¹⁾.

Toute modification affectant le respect par le prestataire de ces conditions doit faire l’objet d’une déclaration auprès de l’Autorité des marchés financiers, le fait de ne pas souscrire une déclaration ou de communiquer des renseignements inexacts à l’Autorité de marchés financiers étant, aux termes de l’article L. 572-23 du code monétaire et financier, passible d’une peine d’emprisonnement d’un an et d’une amende de 15 000 euros.

L’Autorité des marchés financiers peut radier le prestataire à la demande de celui-ci, d’office – lorsque le prestataire n’a pas exercé son activité dans un délai de douze mois ou n’exerce plus son activité depuis au moins six mois – ou de sa propre initiative ou à l’initiative de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, lorsque le prestataire ne remplit plus les conditions d’enregistrement ou s’il a obtenu d’être enregistré par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

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

3. Un agrément facultatif

Tous les prestataires établis en France peuvent solliciter un agrément optionnel pour la fourniture à titre de profession habituelle d'un ou plusieurs services mentionnés à l'article L. 54-10-2. L'agrément implique le respect de certaines obligations communes à tous les prestataires et d'autres adaptées aux spécificités des services qu'ils proposent, les unes et les autres détaillées à l'article L. 54-10-5 du même code, dont le VIII dispose, en outre, que l'Autorité des marchés financiers publie la liste des prestataires agréés en précisant les services sur actifs numériques pour la fourniture desquels ils sont agréés.

L'Autorité des marchés financiers, compétente pour accorder l'agrément dans des conditions fixées par décret, vérifie la sécurité des systèmes d'information des prestataires agréés conformément au présent article et peut solliciter, à cette fin, l'avis de l'autorité nationale en charge de la sécurité des systèmes d'information.

L'agrément peut être retiré par l'Autorité des marchés financiers à la demande du prestataire lui-même, d'office si le prestataire agréé ne remplit plus les conditions prévues ou les engagements auxquels étaient subordonnés son agrément ou une autorisation ultérieure ou s'il a obtenu l'agrément par de fausses déclarations ou tout autre moyen irrégulier.

a. Des obligations communes à tous les prestataires agréés

Aux termes du I de l'article L. 54-10-5 du code monétaire et financier, tous les prestataires agréés doivent disposer en permanence :

- d'un dispositif de sécurité et de contrôle interne adéquat ;
- d'un système informatique résilient et sécurisé ;
- d'un système de gestion des conflits d'intérêts.

Ils doivent en outre :

- communiquer à leurs clients des informations claires, exactes et non trompeuses ;
- avertir les clients des risques associés aux actifs numériques ;
- rendre publiques leurs politiques tarifaires ;
- établir et mettre en œuvre une politique de gestion des réclamations de leurs clients et traiter celles-ci rapidement.

b. Des obligations adaptées aux services proposés par les prestataires

Outre ces obligations communes, les prestataires agréés doivent satisfaire à des exigences adaptées au type de service qu'ils proposent, codifiées aux II à VI de l'article L. 54-10-5 du code monétaire et financier.

Les prestataires agréés au titre de la fourniture du service de conservation pour le compte de tiers doivent :

- conclure avec leurs clients une convention définissant leurs missions et leurs responsabilités ;

- établir une politique de conservation ;

- s’assurer de la mise en place des moyens nécessaires à la restitution dans les meilleurs délais des actifs numériques ou d’un accès aux actifs numériques détenus pour le compte de leurs clients ;

- ségréguer les détentions pour le compte de leurs clients de leurs propres détentions ;

- s’abstenir de faire usage des actifs numériques ou des clés cryptographiques conservés pour le compte de leurs clients, sauf consentement exprès et préalable de ces derniers.

Les prestataires agréés au titre de la fourniture du service d’achat ou de vente d’actifs numériques en monnaie ayant cours légal ou d’échange d’actifs numériques contre d’autres actifs numériques doivent :

- établir une politique commerciale non discriminatoire ;

- publier un prix ferme des actifs numériques ou une méthode de détermination du prix des actifs numériques ;

- publier les volumes et les prix des transactions qu’ils ont effectuées ;

- exécuter les ordres de leurs clients aux prix affichés au moment de leur réception.

Les prestataires agréés au titre de la fourniture du service d’échange d’actifs numériques contre d’autres actifs numériques doivent en outre :

- justifier de l’honorabilité et de la compétence de leurs dirigeants ;

- justifier que les personnes qui détiennent ou contrôlent le prestataire garantissent une gestion saine et prudente et possèdent l’honorabilité et la compétence nécessaires ;

- mettre en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne propres à assurer le respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et au gel des avoirs qui lui sont applicables.

Les prestataires agréés au titre de l’exploitation d’une plateforme de négociation d’actifs numériques doivent :

– justifier de l’honorabilité et de la compétence de leurs dirigeants ;

– justifier que les personnes qui détiennent ou contrôlent le prestataire garantissent une gestion saine et prudente et possèdent l’honorabilité et la compétence nécessaires ;

– justifier qu’ils ont mis en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne propres à assurer le respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et au gel des avoirs qui lui sont applicables ;

– fixer des règles de fonctionnement rédigées en français ou, dans les cas définis par le règlement général de l’Autorité des marchés financiers, dans une autre langue usuelle en matière financière ;

– assurer une négociation équitable et ordonnée ;

– n’engager leurs propres capitaux sur les plateformes qu’ils gèrent que dans les conditions et limites fixées par le règlement général de l’Autorité des marchés financiers ;

– publier les détails des ordres et des transactions conclues sur leurs plateformes.

Les prestataires agréés au titre de la fourniture des services de réception et transmission d’ordres sur actifs numériques pour le compte de tiers, de gestion de portefeuille d’actifs numériques pour le compte de tiers, de conseil aux souscripteurs d’actifs numériques, de prise ferme d’actifs numériques, de placement garanti d’actifs numériques et de placement non garanti d’actifs numériques doivent :

– justifier de l’honorabilité et de la compétence de leurs dirigeants ;

– justifier que les personnes qui détiennent ou contrôlent le prestataire garantissent une gestion saine et prudente et possèdent l’honorabilité et la compétence nécessaires ;

– justifier qu’ils ont mis en place une organisation, des procédures et un dispositif de contrôle interne propres à assurer le respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et au gel des avoirs ;

– disposer d’un programme d’activité pour chacun des services qu’ils entendent exercer, qui précise les conditions dans lesquelles ils envisagent de fournir les services concernés et indique le type d’opérations envisagées et la structure de leur organisation, et des moyens appropriés à la mise en œuvre dudit programme ;

– en vue de la fourniture des services de gestion de portefeuille d’actifs numériques pour le compte de tiers et de conseil aux souscripteurs d’actifs numériques, se procurer auprès de leurs clients les informations nécessaires pour leur recommander des actifs numériques adaptés à leur situation.

B. UN AGRÉMENT RENDU OBLIGATOIRE PAR LE RÈGLEMENT MICA

Par sa proposition de règlement COM(2020) 593 du 24 septembre 2020 ⁽¹⁾, la Commission européenne a proposé d’appliquer aux crypto-actifs ne relevant pas de la législation européenne existante sur les services financiers, un cadre réglementaire harmonisé inspiré de celui mis en place par la directive dite MiFID ⁽²⁾ relative aux marchés financiers. Il prévoit notamment d’imposer un agrément aux prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA).

1. Les objectifs et le calendrier d’application du règlement MiCA

La proposition de la Commission européenne visait quatre objectifs généraux :

– assurer la sécurité juridique des marchés d’actifs cryptés pour leur permettre de se développer ;

– soutenir l’innovation et la concurrence loyale pour promouvoir le développement des crypto-actifs et une utilisation plus large de la technologie des registres distribués (DLT) ;

– protéger correctement les consommateurs, les investisseurs et l’intégrité du marché.

Elle prévoyait notamment ;

– un régime obligatoire d’agrément pour les acteurs offrant des services sur crypto-actifs ;

– un registre européen recensant l’ensemble de ces prestataires ;

– un mécanisme de passeport européen.

Le texte qui a fait l’objet d’un accord au Conseil de l’Union européenne le 5 octobre 2022 et au Parlement européen le 10 octobre 2022 devrait être publié au mois de mars 2023, après une relecture par les juristes linguistes de l’Union européenne et une validation formelle du texte par le Parlement et le Conseil. Il

(1) Proposition de COM(2020) 593 de règlement du Parlement européen et du conseil sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937.

(2) Directive 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.

entrera en vigueur vingt jours après sa publication et la plupart de ses dispositions entreront en application dix-huit mois plus tard ⁽¹⁾.

Les prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA) qui fourniront leurs services conformément à la réglementation nationale avant l'entrée en application de MiCA (les PSAN enregistrés ou agréés) bénéficieront d'une période supplémentaire de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en application de MiCA pour se conformer au règlement.

Selon les précisions fournies par l'Autorité des marchés financiers au rapporteur, l'édiction de dispositions d'adaptation du droit national pourra être nécessaire en vue de l'entrée en application du règlement, notamment pour :

- clarifier les autorités nationales compétentes au titre du règlement ;
- adapter leurs missions ;
- supprimer les dispositions nationales applicables aux PSAN.

Il pourrait cependant être proposé d'aligner tout ou partie des exigences applicables en droit national avec celles de MiCA afin de renforcer le dispositif national transitoire. L'Autorité des marchés financiers indique également qu'il conviendra de clarifier l'application des dispositions transitoires prévues par ce cadre européen pour les acteurs établis en France et de s'assurer qu'ils sont soumis à un niveau d'exigences suffisant pour bénéficier de celles-ci.

2. L'instauration d'un agrément obligatoire par le règlement MiCA

Le titre V du règlement MiCA précise les dispositions relatives à l'agrément, qui sera obligatoire pour la prestation de tout service prévu par le texte et devra être obtenu préalablement à celle-ci, et aux conditions d'exercice des prestataires de services sur crypto-actifs (PSCA).

Sur le modèle du régime français, sont prévues, d'une part, des obligations communes et, d'autre part, des obligations spécifiques à chaque service fourni. Ainsi, les PSCA devront tous :

- être constitués sous la forme d'une personne morale ;
- avoir au moins un siège statutaire dans un État membre où le prestataire de services sur crypto-actifs fournit au moins une partie de ses services sur crypto-actifs ;
- compter au moins un dirigeant résidant sur le territoire de l'Union européenne, et avoir une « présence effective » de l'encadrement dans l'Union européenne.

(1) Les dispositions concernant les stablecoins entreront en application douze mois après l'entrée en vigueur du règlement.

Une exemption d'agrément est toutefois prévue pour les entités d'ores et déjà régulées, lorsqu'elles fournissent des services sur actifs numériques équivalents à ceux pour lesquels ils sont agréés sous l'empire des réglementations financières : établissements de crédit, dépositaires centraux de titres, entreprises d'investissement, opérateurs de marché, établissements de monnaie électronique, sociétés de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), gérants de fonds d'investissement alternatifs. Ces entités déjà régulées seront toutefois soumises à une procédure de notification aux autorités nationales et devront transmettre un dossier équivalent à un dossier d'agrément, qui comprendra un plan d'activité – incluant le détail des services fournis –, une description des mécanismes et procédures de contrôle interne relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, des documents relatifs aux systèmes et à la sécurité informatique et une description des mesures de ségrégation des fonds et crypto-actifs appartenant aux clients.

Le règlement MiCA prévoit par ailleurs une procédure de passeport permettant à un PSCA agréé dans un État membre de fournir ses services dans d'autres pays de l'Union européenne.

3. Les principales différences de l'agrément européen des PSCA avec l'agrément français des PSAN

L'agrément prévu par le règlement MiCA présente un certain nombre de différences avec l'agrément français aujourd'hui en vigueur

a. Un agrément MiCA valable dans toute l'Union européenne

Les PSCA agréés dans un État membre pourront faire valoir leur agrément pour exercer des services sur crypto-actifs dans toute l'Union européenne.

b. Le champ d'application du règlement

Seront notamment exclues du champ d'application du règlement MiCA les personnes qui fournissent des services sur crypto-actifs exclusivement pour leurs sociétés mères, leurs filiales ou d'autres filiales de leurs sociétés mères et les liquidateurs ou administrateurs agissant dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité.

c. Une liste d'instruments exclus plus étoffée

Aux termes du règlement, un certain nombre d'instruments sont exclus de la notion de crypto-actifs, notamment les dépôts, les fonds, les instruments titrisés, les assurances non-vie et les assurances vie, les contrats de réassurance et de rétrocession, les produits de pension, les produits de pension individuelle, les produits paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (PEPP) et les régimes de sécurité sociale. Il est expressément prévu par ailleurs que le règlement MiCA n'a pas vocation à appréhender la question des crypto-actifs qui sont à la fois uniques

et non fongibles avec les autres crypto-actifs, ce qui renvoie à la question du traitement des *Non Fungible Tokens* (NFT).

d. L'introduction de nouveaux services sur crypto-actifs

Le règlement MiCA introduit un nouveau service : le transfert de crypto-actifs pour le compte de tiers, défini comme le fait de transférer, au nom d'une personne physique ou morale, des crypto-actifs d'une adresse ou d'un compte du registre distribué à un autre. Il modifie également la définition du service de placement qui correspond désormais au fait de commercialiser, au nom ou pour le compte d'une partie liée à l'offrant, des crypto-actifs auprès d'acheteurs, sans retenir le dispositif de droit français de placement par l'intermédiaire d'une émission de jetons. Enfin, le projet de règlement MiCA introduit un service d'exécution d'ordres pour le compte de tiers, en sus des services d'achat ou de vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal et d'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques.

e. Une communication obligatoire sur les incidences négatives sur l'environnement et le climat

Le règlement prévoit que les PSCA sont tenus de communiquer de façon visible sur leur site internet les informations relatives aux principales incidences négatives sur l'environnement et le climat du mécanisme de consensus utilisé pour émettre chaque crypto-actif pour lequel ils fournissent des services.

f. Des exigences relatives aux abus de marché

Le règlement MiCA comporte un titre VI relatif à la prévention et à la prohibition des abus de marchés impliquant des crypto-actifs. Cependant, il n'est pas exigé des PSCA qu'ils reportent leurs transactions aux autorités compétentes.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE SÉNAT : L'EXIGENCE D'UN AGRÉMENT PRÉALABLE

Contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement n° 62, déposé par M. Hervé Maurey. L'exposé des motifs de l'amendement souligne que « *la faillite récente de la société FTX a mis en lumière les risques inhérents à tout investissement dans des cryptoactifs, en particulier lorsque la société exerce hors de toute régulation* » et relève « *qu'aucun PSAN n'a demandé son agrément tandis qu'une soixantaine de prestataires sont enregistrés* », « *les prestataires qui demandent leur enregistrement PSAN [étant], pour la plupart d'entre eux, des acteurs qui, en l'état, ne seraient pas en mesure d'obtenir un agrément PSAN et, a fortiori, PSCA* ». Dès lors, « *la future entrée en vigueur du règlement et surtout la période transitoire pourraient être à l'origine d'un "appel d'air" pour les acteurs, qui se presseraient de demander leur enregistrement pour pouvoir bénéficier d'un délai supplémentaire de 18 mois avant de devoir demander un agrément* ».

Aux termes de l'article additionnel ainsi inséré, l'article L. 54-10-4 du code monétaire et financier serait complété d'une disposition selon laquelle les personnes souhaitant exercer la profession de prestataires de services sur actifs numériques et n'étant pas enregistrées devraient obligatoirement, à une date fixée par décret et au plus tard à compter du 1^{er} octobre 2023, demander l'agrément aujourd'hui optionnel.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Saisie pour avis, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a adopté un amendement CF30 (AS107) de son rapporteur fixant au 1^{er} janvier 2024 la date à partir de laquelle les personnes souhaitant exercer la profession de prestataires de services sur actifs numériques et n'étant pas enregistrées devraient demander un agrément. Ce délai supplémentaire permettra aux acteurs de bâtir utilement leur dossier d'agrément et aux équipes de l'Autorité des marchés financiers d'instruire les dossiers.

La commission des affaires sociales a adopté l'article ainsi modifié.

*

* *

Article 6

Habilitation à légiférer pour assurer la mise en conformité du droit national avec le règlement relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modification

L'article 6 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité du droit national avec le règlement (UE) 2021/23 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales ⁽¹⁾.

I. UN CADRE EUROPÉEN RÉCEMMENT RÉFORMÉ

Acteurs essentiels des marchés financiers, les chambres de compensation sont soumises à des règles européennes récemment modifiées. Est agréée en France la chambre de compensation LCH SA, filiale du London Stock Exchange Group qui a le statut d'établissement de crédit.

A. LES CHAMBRES DE COMPENSATION, ACTEURS ESSENTIELS DES MARCHÉS FINANCIERS

Aux termes du 1 de l'article 2 du règlement (UE) 648/2012 du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux ⁽²⁾, une contrepartie centrale est « *une personne morale qui s'interpose entre les contreparties à des contrats négociés sur un ou plusieurs marchés financiers, en devenant l'acheteur vis-à-vis de tout vendeur et le vendeur vis-à-vis de tout acheteur* ». En droit français, ces contreparties, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) après consultation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et de la Banque de France, sont assimilées aux chambres de compensation, quoiqu'à l'origine les fonctions de celles-ci différaient de celles

(1) Règlement (UE) 2021/23 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales et modifiant les règlements (UE) n° 1095/2010, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 806/2014 et (UE) 2015/ 2365, ainsi que les directives 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2007/36/CE, 2014/59/UE et (UE) 2017/1132.

(2) Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux.

des contreparties centrales ⁽¹⁾.

Une contrepartie centrale « joue un rôle fondamental en ce qu'elle constitue un mécanisme de gestion des risques et qu'elle permet une réduction des besoins de liquidités pour tous les participants » ⁽²⁾. Se substituant juridiquement au vendeur et à l'acheteur initiaux, elle garantit la bonne fin des transactions, y compris en cas de défaillance de l'un des participants.

Le traitement des opérations par une contrepartie centrale « comprend, en général, la réception et l'enregistrement des opérations individuelles en provenance du système de négociation [...], le calcul des positions nettes des participants [...] la gestion des dispositifs de maîtrise des risques et, en enfin, le transfert des instructions vers le système de règlement-livraison lorsque les instruments financiers sont livrables » ⁽³⁾.

B. DES EXIGENCES PRUDENTIELLES HARMONISÉES AU NIVEAU EUROPÉEN

Conformément aux engagements pris à la suite de la crise financière des années 2007 et 2008 par les membres du G20 lors du sommet de Pittsburgh, au mois de septembre 2009, le règlement (UE) 648/2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, dit EMIR (*European Market Infrastructures Regulation*), vise à réduire les risques systémiques, améliorer la transparence sur le marché de gré à gré et préserver la stabilité du secteur financier. Entré en vigueur le 16 août 2022, il prévoit :

– une obligation de compensation centrale de l'ensemble des dérivés négociés de gré à gré jugés par l'Autorité européenne des marchés financiers (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) suffisamment liquides et standardisés, le risque de contrepartie se trouvant de ce fait intégralement transféré aux chambres de compensation ;

– un cadre juridique harmonisé au niveau européen destiné à assurer que les chambres de compensation respectent des exigences fortes en termes de capital, d'organisation et de règles de conduite ;

(1) « Au plan conceptuel, la notion de contrepartie centrale doit être bien distinguée de celle de chambre de compensation, dont la fonction essentielle est de calculer un solde net à partir d'un ensemble de transactions unitaires (ou « brutes »). L'existence de ces chambres de compensation, qui à l'origine se limitaient à la compensation des flux de paiements, remonte à plus de deux siècles.

Cependant l'évolution de ces infrastructures fait qu'aujourd'hui, dans le domaine des instruments financiers, la grande majorité des chambres de compensation remplissent également le rôle de contrepartie centrale et vice-versa. Ce qui a donc amené l'usage courant à utiliser indifféremment l'un ou l'autre terme pour désigner une infrastructure qui offre les deux services. » (*Banque de France, Paiements et infrastructures de marchés à l'ère digitale*, p. 180).

(2) *Banque de France, Paiements et infrastructures de marchés à l'ère digitale*, p. 184.

(3) *Ibid.*, p. 183.

– le recours à un ensemble de techniques d’atténuation des risques opérationnels et de contrepartie pour les contrats non compensés ;

– une obligation de déclaration à des référentiels centraux ⁽¹⁾ de l’ensemble des transactions sur produits dérivés.

Il a été modifié par le règlement (UE) 2019/834 du 20 mai 2019 ⁽²⁾ visant à améliorer son efficacité et sa proportionnalité et le règlement (UE) 2019/2099 du 23 octobre 2019 ⁽³⁾, qui a revu le dispositif de supervision des chambres de compensation de l’Union et des pays tiers.

C. L’ÉDICTION D’UN CADRE EUROPÉEN DE REDRESSEMENT ET DE RÉOLUTION

Le règlement EMIR ne prévoyait pas de règles harmonisées de résolution des chambres de compensation.

Ainsi, certaines, telle LCH SA, ayant le statut d’établissement de crédit, étaient soumises au cadre réglementaire et prudentiel bancaire. Celui-ci est principalement fixé par la directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 ⁽⁴⁾, dite BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), transposée par une ordonnance du 20 août 2015 ⁽⁵⁾, qui a complété le dispositif mis en œuvre par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 ⁽⁶⁾. La directive prévoit la mise en place d’une autorité publique chargée de la résolution dans chaque État membre et précise les outils à la disposition de celle-ci. Par ailleurs, un règlement (UE) n° 806/2014 du 15 juillet 2014 ⁽⁷⁾ (dit « MRU ») organise le partage des compétences entre le Conseil de résolution unique (CRU), compétent à compter

(1) *Les Principes for financial market infrastructures de l’Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV ou IOSCO pour International Organization of Securities Commissions) définissent un référentiel central de données comme une entité qui administre une base de données électronique centralisée où sont enregistrées les transactions.*

(2) *Règlement (UE) 2019/834 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 en ce qui concerne l’obligation de compensation, la suspension de l’obligation de compensation, les obligations de déclaration, les techniques d’atténuation des risques pour les contrats dérivés de gré à gré non compensés par une contrepartie centrale, l’enregistrement et la surveillance des référentiels centraux et les exigences applicables aux référentiels centraux.*

(3) *Règlement (UE) 2019/2099 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 en ce qui concerne les procédures d’agrément de contreparties centrales et les autorités qui y participent, ainsi que les exigences pour la reconnaissance des contreparties centrales de pays tiers.*

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

(5) *Ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d’adaptation de la législation au droit de l’Union européenne en matière financière.*

(6) *Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.*

(7) *Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniforme pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d’investissement dans le cadre d’un mécanisme de résolution unique et d’un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.*

du 1^{er} janvier 2016 pour l'élaboration des plans de résolution et l'adoption des décisions de résolution à l'égard des établissements importants et des établissements transfrontaliers, et les autorités nationales de résolution qui restent compétentes pour adopter toutes les décisions à l'égard des autres établissements. D'autres chambres de compensation, considérées comme des infrastructures de marché et non des établissements de crédit, n'avaient pas à appliquer les mêmes règles.

Révisant le règlement EMIR et ayant pour objectifs de préserver la stabilité financière et de minimiser les coûts pour les contribuables d'une éventuelle défaillance de la contrepartie centrale, le règlement (UE) 2021/23 précité établit des règles et des procédures harmonisées pour le redressement et la résolution des contreparties centrales, y compris celles ayant, comme LCH SA, le statut d'établissement de crédit ⁽¹⁾. Elles sont conçues pour garantir que les contreparties centrales puissent poursuivre leurs principales missions si elles sont défaillantes ou susceptibles de l'être.

Tenant compte de la nature systémique des contreparties centrales, ces règles et procédures prévoient une coordination étroite des autorités nationales dans le cadre de collègues d'autorités de résolution et s'articulent autour de trois étapes :

– la prévention et la préparation, les contreparties centrales étant tenues d'élaborer des plans de redressement ⁽²⁾ et les autorités de résolution d'élaborer des plans de résolution ⁽³⁾ portant sur la manière de gérer toute forme de difficulté financière ;

– la possibilité pour les contreparties centrales de prendre des mesures sur le fondement des plans de redressement élaborés et, pour les autorités de surveillance, d'intervenir à un stade précoce ;

– la possibilité de recourir à des instruments de résolution, notamment la résiliation partielle des contrats de la contrepartie centrale, la décote des profits sur marge de variation, la dépréciation du capital de la contrepartie centrale, l'appel de liquidités adressé aux membres compensateurs, la cession de la contrepartie centrale

(1) L'article 93 de ce règlement modifie la directive BRRD pour exclure du champ d'application de celle-ci les contreparties centrales.

(2) Aux termes de l'article 9 du règlement (UE) 2021/23 précité, un plan de redressement a pour objet de prévoir « les mesures à prendre en cas de défaillance ou d'événements autres qu'une défaillance ou d'une combinaison des deux pour rétablir leur solidité financière, sans aucun soutien financier public exceptionnel, et leur permettant de continuer à assurer des fonctions critiques à la suite d'une détérioration significative de leur situation financière ou d'un risque de non-respect des exigences prudentielles ou de capital que leur impose le règlement (UE) n° 648/2012 ».

(3) Aux termes des articles 12 et 22 du règlement (UE) 2021/23 précité, un plan de résolution définit les mesures de résolution que l'autorité de résolution peut prendre si la défaillance de la contrepartie centrale (ou CCP, pour central clearing counterparty) est avérée ou prévisible, s'il n'existe aucune perspective raisonnable qu'une autre action de nature privée, y compris le plan de redressement ou d'autres dispositions contractuelles de la CCP, ou une action de supervision, puisse empêcher dans un délai raisonnable la défaillance de la CCP, la liquidation de la CCP selon une procédure normale d'insolvabilité ne permettrait pas d'atteindre dans la même mesure les objectifs de résolution que sont la continuité des fonctions critiques de la CCP, la continuité des liens avec les autres infrastructures de marchés, la protection des fonds publics, la préservation du système financier de l'Union ou de l'un ou plusieurs de ses États membres.

ou de certaines de ses activités ou la création d'une contrepartie centrale-relais, les mesures prises visant à réduire au minimum le coût de la défaillance pour les contribuables si un soutien public devait être fourni.

Afin d'assurer la pleine effectivité du cadre de redressement et de résolution édicté par ce règlement, qui s'applique depuis le 12 août 2022, des mesures législatives d'adaptation du droit national s'imposent. L'étude d'impact du projet de loi souligne ainsi la nécessité :

– de modifier le 4^o du II de l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, aux termes duquel l'ACPR est chargée de veiller à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de prévention et de résolution des crises bancaires et financières, afin qu'il vise explicitement les contreparties centrales ;

– « *d'adapter ou de compléter le droit national dans les cas où le règlement CCP R&R y renvoie explicitement, comme par exemple en matière de sanctions et de mesures de police administrative, lorsque les dispositions nationales en la matière ne couvrent pas les CCP ou s'avèrent inadaptées par rapport aux exigences du règlement* » ⁽¹⁾ ;

– de modifier le I de l'article L. 613-34 du code monétaire et financier « *en l'absence de quoi LCH SA devrait en principe être soumis à l'obligation de contribuer au fonds de résolution national* » ⁽²⁾ en application des règles prudentielles auxquelles les établissements bancaires sont soumis.

L'étude d'impact indique que, plus généralement, « *des travaux sont en cours avec l'ACPR pour identifier de façon exhaustive l'ensemble des dispositions du code monétaire et financier qui nécessitent d'être adaptés ou complétés pour assurer la conformité du droit national avec le règlement* » ⁽³⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION À LÉGISFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE

Le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance.

Le I de l'article a pour objet de conférer au Gouvernement une habilitation, d'une durée de six mois à compter de la promulgation de la loi. Les 1^o, 2^o et 3^o visent à l'autoriser à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi respectivement nécessaires pour :

– compléter et adapter les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, d'autres codes ou lois, pour assurer leur mise en cohérence et conformité avec le règlement ;

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 77.

(2) Id.

(3) Id.

– compléter et adapter les dispositions du droit national en matière de sanctions et de mesures administratives pour assurer leur mise en cohérence avec les dispositions du règlement ;

– adapter et clarifier les compétences de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et des autres autorités compétentes pour la mise en œuvre de ce règlement.

Aux termes du 4°, le Gouvernement serait autorisé à prendre les mesures nécessaires pour rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions prises en application des 1°, 2° et 3°, pour celles qui relèvent de la compétence de l’État, et de prévoir, le cas échéant, les adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **II** dispose qu’un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis, s’est prononcée en faveur de l’adoption de cet article. La technicité des mesures à prendre et la faible latitude dont disposent les autorités nationales dans la mise en conformité du droit national avec un règlement européen justifiant l’habilitation à légiférer par voie d’ordonnance.

La commission des affaires sociales a adopté l’article ainsi modifié.

*

* *

Article 7

Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 renforçant la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modification

L'article 7 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés et à prendre toute mesure utile pour rendre ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie et dans plusieurs collectivités d'outre-mer.

En application de cette directive, environ 6 000 entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 750 millions d'euros devront publier chaque année une déclaration d'informations relative à l'impôt sur les revenus des sociétés. Dans un nombre important de cas, ces informations seront établies pays par pays.

La commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de cet article modifié par un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur. La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi modifié.

I. LA DIRECTIVE 2021/2101/UE IMPOSE À CERTAINES ENTREPRISES ET SUCCURSALES DE NOUVELLES OBLIGATIONS DE PUBLICATION D'INFORMATIONS RELATIVES À L'IMPÔT SUR LES REVENUS DES SOCIÉTÉS QUI VONT AU-DELÀ DES OBLIGATIONS NATIONALES

A. LE DROIT EUROPÉEN : LA DIRECTIVE 2021/2101/UE IMPOSE À CERTAINES ENTREPRISES ET SUCCURSALES DES OBLIGATIONS DE PUBLICATION D'INFORMATIONS RELATIVES À L'IMPÔT SUR LES REVENUS DES SOCIÉTÉS

Proposée par la Commission européenne le 12 avril 2016, soumise à l'avis du Conseil économique et social européen le 28 octobre 2016, la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés a été adoptée au niveau européen à la suite d'une procédure législative ordinaire.

La directive impose à différents types d'entreprises la publication d'un nombre important d'informations fiscales en vue d'une première publication prévue le 30 juin 2026 au plus tard.

1. Les différentes entreprises assujetties

La directive 2021/2101/UE impose à certaines entreprises et succursales la publication d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés dans le but de « renforcer le contrôle par le public de l'impôt sur les revenus des sociétés supporté par les entreprises multinationales exerçant des activités dans l'Union, afin d'encourager davantage la transparence et la responsabilité des entreprises, et de contribuer ainsi à la prospérité de nos sociétés »⁽¹⁾. Ces obligations doivent également renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales.

La directive 2021/2101/UE introduit un article 48 *ter* dans la directive 2013/34/UE soumettant quatre types d'entreprises à de nouvelles obligations de publicité fiscale. Sont concernées :

– Les entreprises mères ultimes relevant du droit national d'un État membre dont « le chiffre d'affaires consolidé dépassait, à la date de clôture de leur bilan et pour chacun des deux derniers exercices financiers consécutifs, un montant total de 750 000 000 euros, tel qu'il figure dans leurs états financiers consolidés »⁽²⁾ ;

– Les entreprises autonomes relevant du droit national d'un État membre dont « le chiffre d'affaires dépassait, à la date de clôture de leur bilan et pour chacun des deux derniers exercices financiers consécutifs, un montant total de 750 000 000 euros, tel qu'il figure dans leurs états financiers annuels »⁽³⁾ ;

– Les entreprises filiales de taille moyenne et de grande taille⁽⁴⁾ qui relèvent du droit national d'un État membre et qui sont contrôlées par une entreprise mère ultime ne relevant pas du droit d'un État membre dont « le chiffre d'affaires consolidé dépassait, à la date de clôture de son bilan et pour chacun des deux derniers exercices financiers consécutifs, un montant total de 750 000 000 euros, tel qu'il figure dans

(1) Directive 2021/2101/UE, point 2.

(2) L'article 48 bis de la directive définit une « entreprise mère ultime » comme étant « l'entreprise qui établit les états financiers consolidés du plus grand ensemble d'entreprises ».

(3) L'article 48 bis de la directive définit une « entreprise autonome » comme étant « une entreprise qui ne fait pas partie d'un groupe ».

(4) La directive ne définit pas la notion de filiale. Il est cependant rappelé qu'en application de l'article L. 233-1 du code de commerce, une filiale est une société dont le capital est possédé pour plus de 50 % par une autre société. Comme le rappelle BPI France, « la filiale a une personnalité juridique propre, distincte de celle de la société mère, dispose de biens propres et agit en son propre nom »

<https://bpifrance-creation.fr/encyclopedie/developper-lactivite-son-entreprise/developpement-a-international/filiale#:~:text=Juridiquement%20%3A%20une%20filiale%20est%20une,1%20du%20code%20de%20commerce>.

ses états financiers consolidés »⁽¹⁾. Dans ce cadre, « *l'entreprise filiale demande à son entreprise mère ultime de lui communiquer toutes les informations requises pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations [...]. Si l'entreprise mère ultime ne communique pas toutes les informations requises, l'entreprise filiale établit, publie et rend accessible une déclaration d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés contenant toutes les informations en sa possession, qu'elle a obtenues ou acquises, assortie d'une déclaration indiquant que son entreprise mère ultime n'a pas mis à disposition les informations nécessaires* ».

– Les succursales⁽²⁾ dont le chiffre d'affaires net est supérieur à 8 millions d'euros net pour chacun des deux derniers exercices financiers consécutifs et qui sont liées à une entreprise mère ultime ou une entreprise autonome qui ne relève pas du droit d'un État membre et dont « *le chiffre d'affaires consolidé dépassait, à la date de clôture de son bilan et pour chacun des deux derniers exercices financiers consécutifs, un montant total de 750 000 000 euros* ». Dans ce cadre, la succursale interroge l'entreprise mère ultime ou l'entreprise autonome dont elle dépend et « *établit, publie et rend accessible une déclaration d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés contenant toutes les informations en sa possession, qu'elle a obtenues ou acquises, assortie d'une déclaration indiquant que l'entreprise mère ultime ou l'entreprise autonome n'a pas mis à disposition les informations nécessaires* ».

L'article 48 bis (2) exempte du respect de ces obligations les entreprises autonomes et les entreprises mères ultimes lorsque l'activité économique permanente de la société est réalisée sur le territoire d'un seul État membre et dans aucune autre juridiction fiscale.

Au total, l'étude d'impact estime à environ 6 000 le nombre d'entreprises multinationales concernées au niveau de l'UE par l'application de ce texte « *dont*

(1) Cette obligation s'applique aux entreprises filiales de taille moyenne et de grande taille visées à l'article 3, paragraphes 3 et 4 de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013, c'est-à-dire :

- Pour les entreprises filiales de taille moyenne : aux entreprises qui, à la date de clôture du bilan, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants : total du bilan de 20 millions d'euros, chiffre d'affaires net de 40 millions d'euros et nombre moyen de 250 salariés au cours de l'exercice ;
- Pour les entreprises filiales de grande taille : aux entreprises qui, à la date de clôture du bilan, dépassent les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants : total du bilan de 20 millions d'euros, chiffre d'affaires net de 40 millions d'euros et nombre moyen de 250 salariés au cours de l'exercice.

(2) La directive ne définit pas la notion de succursale. Il est cependant rappelé qu'en application de l'article R. 123-40 du code de commerce, une succursale est un établissement secondaire, ouvert par une société mère, « distinct du siège social ou de l'établissement principal et dirigé par la personne tenue à l'immatriculation, un préposé ou une personne ayant le pouvoir de lier des rapports juridiques avec les tiers ». Comme le rappelle BPI France, « l'activité d'une succursale est identique à celle de la société mère, est exercée dans des locaux géographiquement distincts de ceux de la société mère, et cette succursale a une clientèle propre mais agit toujours au nom de la société mère » (<https://bpifrance-creation.fr/encyclopedie/developper-lactivite-son-entreprise/developpement-a-linternational/succursale#:~:text=O%C3%B9%20se%20enseigner%20%3F-Ou'est%2Dce%20qu'une%20succursale%20%3F,celle%20de%20la%20soci%C3%A9%20%C3%A9%20m%C3%A8re>).

environ 4 000 entreprises ayant leur siège social dans un pays tiers »⁽¹⁾. Ni l'étude d'impact, ni la directive ne décomposent cependant ces nombres par catégorie d'entreprises. Interrogée par le rapporteur, la direction générale du Trésor estime qu'environ 300 entreprises françaises devraient être concernées par l'application de la directive.

2. Les informations devant être publiées

La directive impose, dans les limites précitées, à ces entreprises de « *divulguer publiquement les impôts sur les bénéfices qu'elle paye* »⁽²⁾ en établissant et en rendant accessible une déclaration d'informations portant sur l'impôt sur les revenus qu'elle acquitte.

La directive 2021/2101/UE introduit un article 48 *quater* dans la directive 2013/34/UE prévoyant la publication des huit catégories d'informations suivantes :

– des informations générales sur l'identité de l'entreprise mère ultime ou de l'entreprise autonome concernée, sur la devise utilisée pour la présentation de la déclaration et, le cas échéant, la liste des entreprises filiales figurant dans les états financiers consolidés de l'entreprise mère ultime ;

– une description de la nature de leurs activités ;

– le nombre de salariés employés en équivalent temps plein ;

– le chiffre d'affaires et ses modalités de calcul ;

– le montant du bénéfice ou des pertes avant impôt sur les revenus des sociétés ;

– le montant de l'impôt sur les revenus des sociétés dû au cours de l'exercice financier concerné et ses modalités de calcul ;

– le montant de l'impôt sur les revenus des sociétés acquitté sur la base des règlements effectifs et ses modalités de calcul ;

– le montant des bénéfices non distribués à la fin de l'exercice financier concerné.

Ces informations seront présentées État membre par État membre si elles concernent des pays appartenant à l'Union européenne. Hors de l'Union européenne, ces éléments seront également présentés pays par pays (ou territoire fiscal par territoire fiscal) si elles concernent des pays ou territoires fiscaux figurant sur la liste révisée de l'UE relative aux pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 136.*

(2) *Op. cit.*

La publication de ces informations pays par pays explique que cette directive soit connue sous le nom de « CBCR public » (*Country By Country Reporting*).

Les pays ou territoires fiscaux figurant sur la liste révisée de l'UE relative aux pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales

Le Conseil européen adopte deux fois par an des conclusions relatives à la « liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales ». Cette liste comprend deux annexes : l'annexe I (communément appelée « liste noire ») contient la « liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales », tandis que l'annexe II (communément appelée « liste grise ») porte sur « l'état des lieux de la coopération avec l'UE concernant les engagements pris par les pays et territoires coopératifs de mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance fiscale ». Les deux dernières annexes ont été publiées le 4 octobre 2022 et comprennent :

- pour l'annexe I, les 12 territoires ou pays suivants : les Samoa américaines, Anguilla, les Bahamas, les Fidji, Guam, les Palaos, le Panama, le Samoa, Trinité-et-Tobago, les Îles Turks et Caïques, les Îles Vierges américaines et le Vanuatu ;
- pour l'annexe II, les 22 territoires ou pays suivants : la Turquie, le *Botswana*, la *Barbade*, la *Dominique*, les *Seychelles*, la *Thaïlande*, le *Costa Rica*, *Hong Kong*, la *Malaisie*, le *Qatar*, l'*Uruguay*, la *Jamaïque* (zones économiques spéciales), la *Jordanie* (zone économique spéciale d'Aqaba), la *Macédoine du Nord* (zone de développement technologique industriel), l'*Eswatini* (zone économique spéciale), l'*Arménie* (zones économiques libres), la *fédération de Russie* (holdings internationaux), *Belize*, les îles vierges britanniques, Israël, *Montserrat* et le *Vietnam*.

La directive prévoit qu'« en ce qui concerne l'annexe I, les pays et territoires qu'il convient de prendre en compte sont ceux qui étaient inscrits sur la liste au 1^{er} mars de l'exercice financier pour lequel la déclaration d'informations sur les revenus des sociétés doit être établie. En ce qui concerne l'annexe II, les pays et territoires qu'il convient de prendre en compte sont ceux qui étaient mentionnés dans ladite annexe au 1^{er} mars de l'exercice financier pour lequel la déclaration d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés doit être établie, et au 1^{er} mars de l'exercice financier précédent » (point 17 et article 48 *quater*).

Source : Conseil de l'Union européenne, 4 octobre 2022, document Fisc 197 Ecofin 954.

En revanche, ces éléments seront exposés de manière agrégée pour les pays situés hors de l'Union européenne et n'appartenant pas à la liste révisée de l'UE relative aux pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales.

L'ensemble de ces informations devront être publiées sur la base d'un modèle électronique commun lisible par machine.

La directive prévoit des possibilités de dérogation temporaire (une « clause de sauvegarde ») à ces obligations. Ainsi, le nouvel article 48 *quater* (6) précise que « les États membres peuvent autoriser l'omission temporaire, dans la déclaration, de l'un ou de plusieurs des éléments d'information spécifiques qui doivent être communiqués [...] lorsque leur divulgation porterait gravement préjudice à la position commerciale des entreprises auxquelles la déclaration se rapporte ».

L'absence de publication de ces informations est cependant provisoire puisque les éléments concernés devront être publiés « *dans un délai maximal de cinq ans suivant la date de [leur] omission initiale* ».

Le périmètre de cette dérogation est également limité puisqu'aucune dérogation ne peut concerner les informations relatives aux pays et aux territoires fiscaux figurant sur la liste révisée de l'UE relative aux pays et aux territoires non coopératifs à des fins fiscales.

Les États membres devront prévoir des sanctions en cas de violation des dispositions relatives à la communication des informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés adoptées en vertu de la directive.

3. Des informations devant être publiées le 30 juin 2026 au plus tard

Le premier exercice concerné par la mise en œuvre de la directive 2021/2101/UE couvrira la période du 1^{er} juillet 2024 au 30 juin 2025. La déclaration concernée devra être publiée dans un délai de douze mois à compter de la date de clôture du bilan, soit le 30 juin 2026 au plus tard. L'irrespect de ces dispositions expose les éventuels contrevenants à des sanctions devant être définies par chaque État membre.

La directive contient une clause de réexamen et prévoit que la Commission devra présenter le 22 juin 2027 au plus tard un rapport sur le respect de ces obligations déclaratives.

La directive 2021/2101/UE doit être transposée le 22 juin 2023 au plus tard.

La directive 2021/2101/UE constitue une avancée majeure en matière de transparence fiscale. Dès 2026, des informations importantes seront publiées et accessibles à tous. Pour ce motif, le rapporteur souscrit à l'analyse du Parlement européen selon laquelle « *la publication d'informations pays par pays sur les données fiscales pertinentes des sociétés constitue un élément essentiel pour lutter contre l'évasion fiscale et la fraude fiscale internationales* »⁽¹⁾.

B. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE SUPPOSE D'ADAPTER LE DROIT NATIONAL

La transposition de la directive supposera d'adapter un droit national qui se caractérise par une exigence de publication d'informations fiscales « pays par pays » limitée à certains secteurs et par des obligations de déclaration fiscales « pays par pays » spécifiques à certaines sociétés.

(1) Parlement européen, rapport A8-0227/2017 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les bénéfices, page 20.

1. Des obligations de publication d'informations fiscales limitées à certains secteurs

Si la publication de certaines informations fiscales est imposée aux secteurs bancaires, extractifs et d'exploitation de forêts primaires, une extension du périmètre des entreprises assujetties a été jugée contraire à la Constitution en 2016.

a. Les obligations de publication d'informations fiscales imposées aux secteurs bancaires, extractifs et d'exploitation de forêts primaires

En application de l'article L. 225-102-3 du code de commerce, certaines entreprises des secteurs bancaires (ce secteur étant entendu au sens large), extractifs et d'exploitation de forêts primaires sont assujetties à la publication annuelle d'un rapport sur les paiements effectués au profit des autorités de chacun des États ou territoires dans lesquels elles exercent leurs activités.

Cette disposition, introduite par l'article 12 (I) de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, résulte de la transposition de la directive 2013/34/UE précitée.

En application du I de l'article L. 225-102-3, cette obligation de publication d'informations s'applique à deux types d'entreprises :

– Aux sociétés mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 123-16-2 du code de commerce, c'est-à-dire aux établissements de crédit et sociétés de financement et aux établissements de paiement et établissements de monnaie électronique ; aux entreprises d'assurance⁽¹⁾ et de réassurance, aux fonds de retraite professionnelle supplémentaire, aux institutions de retraite professionnelle supplémentaire, aux mutuelles ou unions mentionnées, aux organismes de sécurité sociale, aux institutions de prévoyance et à leurs unions et aux mutuelles et unions de mutuelles ; et aux personnes et entités dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé ;

– Aux sociétés dont tout ou partie des activités consiste en l'exploration, la prospection, la découverte, l'exploitation ou l'extraction d'hydrocarbures, de houille et de lignite, de minerais métalliques, de pierres, de sables et d'argiles, de minéraux chimiques et d'engrais minéraux, de tourbe, de sel ou d'autres ressources minérales ou en l'exploitation de forêts primaires et qui dépassent, au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants : un total de bilan de 20 millions d'euros, un montant net du chiffre d'affaires de 40 millions d'euros ou un seuil de 250 salariés employés au cours de l'exercice de référence.

En application du III de l'article L. 225-102-3, « *le rapport sur les paiements [...] mentionne le montant de tout versement individuel, ou ensemble de*

(1) En réponse au questionnaire du rapporteur, France assureurs a indiqué que « 28 groupes d'assurance membres de France Assureurs sont concernés » par ce dispositif.

versements lorsque ceux-ci sont liés entre eux, égal ou supérieur à 100 000 euros au cours de l'exercice précédent et qui est effectué au profit de toute autorité nationale, régionale ou locale d'un État ou territoire, ou de toute administration, agence ou entreprise contrôlée, au sens de l'article L. 233-16, par une telle autorité ». Sept catégories d'informations sont publiées dont des éléments relatifs aux « *impôts ou taxes perçus sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés, à l'exclusion des impôts ou taxes perçus sur la consommation, tels que les taxes sur la valeur ajoutée, les impôts sur le revenu des personnes physiques ou les impôts sur les ventes* » (2°)⁽¹⁾. Ces informations sont mises gratuitement à disposition du public.

En complément, l'article L. 511-45 du code monétaire et financier impose à certaines entreprises financières, aux établissements de crédit, aux compagnies financières holding et aux compagnies financières holding mixtes de publier une fois par an en annexe à leurs comptes annuels ou, le cas échéant, à leurs comptes annuels consolidés ou dans leur rapport de gestion, des informations sur leurs implantations et leurs activités, incluses dans le périmètre de consolidation défini aux articles L. 233-16 et suivants du code de commerce, dans chaque État ou territoire. Six catégories d'informations sont ainsi publiées dont le « *bénéfice ou perte avant impôt* » (4°) et le « *montant des impôts sur les bénéfices dont les implantations sont redevables, en distinguant les impôts courants des impôts différés* » (5°).

b. En 2016, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution une disposition législative étendant sensiblement l'obligation de publication d'informations fiscales

Le 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique adoptée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 8 novembre 2016. Le paragraphe I de l'article 137 de ce texte imposait des obligations déclaratives en matière fiscale « *à toute société qui n'est pas une petite entreprise, au sens de l'article L. 123-16, qui est contrôlée, directement ou indirectement, par une société dont le siège social n'est pas situé en France, établissant des comptes consolidés et dont le chiffre d'affaires consolidé excède 750 millions d'euros* ». Sept catégories d'informations devaient être publiées⁽²⁾.

(1) Les autres catégories d'informations publiées sont les paiements effectués en matière de droits à la production (1°), de redevances (3°), de dividendes (4°), de primes de signature, de découverte et de production (5°), de droits de licence, frais de location, droits d'entrée et autres contreparties de licence et / ou de concession (6°) et de paiements pour des améliorations des infrastructures (7°).

(2) Les informations suivantes devaient être publiées : 1° Une brève description de la nature des activités ; 2° Le nombre de salariés ; 3° Le montant du chiffre d'affaires net ; 4° Le montant du résultat avant impôt sur les bénéfices ; 5° Le montant de l'impôt sur les bénéfices dû pour l'exercice en cours, à l'exclusion des impôts différés et des provisions constituées au titre de charges d'impôt incertaines ; 6° Le montant de l'impôt sur les bénéfices acquitté, accompagné d'une explication sur les discordances éventuelles avec le montant de l'impôt dû, le cas échéant, en tenant compte des montants correspondants concernant les exercices financiers précédents ; 7° Le montant des bénéfices non distribués.

Dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition contraire à la Constitution. Ainsi, « *l'obligation faite à certaines sociétés de rendre publics des indicateurs économiques et fiscaux correspondant à leur activité pays par pays, est de nature à permettre à l'ensemble des opérateurs qui interviennent sur les marchés où s'exercent ces activités, et en particulier à leurs concurrents, d'identifier des éléments essentiels de leur stratégie industrielle et commerciale. Une telle obligation porte dès lors à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* »⁽¹⁾.

Cette extension des obligations de déclaration d'informations fiscales résultait d'une initiative nationale et non européenne (même si la Commission européenne avait publié le 12 avril 2016 la proposition de directive appelée à devenir la directive 2021/2101/UE).

2. D'autres déclarations fiscales « pays par pays » sont établies sans être publiées

L'article 223 *quinquies* C du code général des impôts, dit « CBCR fiscal », impose à certaines entreprises de transmettre à l'administration fiscale une déclaration pays par pays des résultats économiques, comptables et fiscaux sans assortir cette déclaration d'une contrainte de publication. Selon la direction générale trésor, « *au titre des années 2019 et 2020, le nombre d'entreprises soumises à l'obligation de dépôt de la déclaration d'informations fiscales prévue à l'article 223 quinquies C du code général des impôts était respectivement de 264 et 266. Les données définitives ne sont pas encore connues pour l'année 2021* »⁽²⁾.

Comme le rappelle l'administration fiscale⁽³⁾, cette disposition « *constitue la transposition en droit interne de la recommandation de l'OCDE sur le « reporting » pays par pays CBCR, prévu par le plan Base erosion and profit shifting de l'OCDE (plan « BEPS ») et repris dans la directive DAC4 au niveau de l'Union européenne (directive 2011/16/UE modifiée par la directive 2016/881/UE du 25 mai 2016)* ». Destinée à lutter contre l'optimisation et la fraude fiscales, cette déclaration comporte la répartition pays par pays des bénéfices du groupe et des agrégats économiques, comptables et fiscaux, ainsi que des informations sur la localisation et l'activité des entités le constituant.

L'article 223 *quinquies* C soumet à cette obligation :

– Les groupes établis en France qui réalisent, lors de l'exercice qui précède celui faisant l'objet du dépôt de la déclaration, un chiffre d'affaires annuel hors taxes consolidé supérieur à 750 millions d'euros (ou son montant équivalent dans une autre monnaie) et qui établissent des comptes consolidés, détiennent et contrôlent

(1) Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, considérant 103.

(2) Réponse au questionnaire du rapporteur.

(3) <https://www.impots.gouv.fr/la-declaration-pays-par-pays>

hors de France des sociétés ou des succursales pour lesquelles un état financier distinct est établi à des fins réglementaires, d'information financière, de gestion interne ou fiscales et ne sont pas détenues par des sociétés françaises ou étrangères déjà soumises à cette déclaration ⁽¹⁾ :

– Les sociétés établies en France et appartenant à un groupe étranger répondant aux critères cités ci-dessus lorsqu'elles ont été désignées par le groupe à cette fin ou qu'elles ne peuvent démontrer qu'une autre entité française ou étrangère a été désignée à cette fin. Cela vise notamment les filiales françaises de groupes établis dans un État ou territoire qui n'aurait pas mis en place le *reporting* pays par pays.

Ces entreprises sont tenues de déclarer les dix catégories d'informations suivantes :

- le nom du groupe multinational, exercice concerné, et la liste de toutes les entités constitutives du groupe ;
- une brève description de la nature de leurs activités ;
- le chiffre d'affaires décomposé entre parties indépendantes et parties dépendantes ;
- le bénéfice ou perte avant impôt ;
- les impôts sur les bénéfices acquittés sur la base des règlements effectifs
- les impôts sur les bénéfices dus – année en cours ;
- le capital social ;
- les bénéfices non distribués ;
- le nombre d'employés ;
- les actifs corporels hors trésorerie

Le champ des informations déclarées recoupe partiellement le champ de la directive ⁽²⁾ ce qui permettra aux entreprises d'utiliser les mêmes données pour le CBCR public que pour le CBCR fiscal.

L'administration fiscale est autorisée à échanger automatiquement ces informations avec des États ou territoires ayant adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une semblable déclaration. En application de l'article 1729 F du code général des impôts, le défaut de production, dans le délai prescrit,

(1) Les groupes établis en France qui n'établissent pas de comptes consolidés du seul fait de leur nature d'activité sont également soumis à cette obligation déclarative dès lors qu'ils remplissent les autres critères précités.

(2) Certaines différences existent : le CBCR fiscal impose par exemple de déclarer le capital social et les actifs corporels hors trésorerie, ce que ne prévoit pas le CBCR public.

de la déclaration précitée entraîne l'application d'une amende qui ne peut excéder 100 000 euros.

Interrogée par le rapporteur, la direction générale du Trésor estime qu'environ 300 entreprises sont concernées en France par l'application de l'article 223 *quinquies* C du code général des impôts.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 7 comprend quatre alinéas répartis entre deux paragraphes (3 alinéas au I et un alinéa au II).

Le I habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de :

– Transposer la directive 2021/2101/UE et de « *prendre les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition* » ;

– Rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions résultant de l'ordonnance précitée pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II précise qu'un projet de loi de ratification sera déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

1. Le recours à une transposition de la directive par voie d'ordonnance est justifié

Le recours à une transposition de la directive par voie d'ordonnance est justifié au regard du délai restreint demeurant avant l'échéance posée par la directive (22 juin 2023) et de l'absence de véhicule législatif spécifique postérieurement au présent projet de loi.

La durée du délai d'habilitation (six mois à compter de la promulgation de la loi) est adaptée à cette contrainte.

2. La transposition proposée tient compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de transposition de directive

La décision n° 2016-741 DC précitée du 8 décembre 2016 ne paraît pas faire obstacle à la transposition de la directive 2021/2101/UE compte tenu des particularités du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel en matière de transposition de directive.

Ainsi, aux termes de l'article 88-1 de la Constitution, « *la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ». Sur cette base, le Conseil constitutionnel considère que « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* »⁽¹⁾. Pour ce motif, un contrôle restreint de constitutionnalité est exercé et seule la transposition d'une directive allant « *à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » méconnaîtrait la Constitution « *sauf à ce que le constituant y ait consenti* »⁽²⁾.

« *En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent – ni en saisine a priori, ni dans le cadre d'une QPC – pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne* »⁽³⁾.

Par ailleurs, « *lorsqu'une méconnaissance des droits et libertés protégés par la Constitution trouve son origine dans un acte de l'Union européenne alors que ces droits et libertés sont également protégés par l'ordre juridique européen, le Conseil constitutionnel laisse le soin d'en assurer le respect au juge de droit commun du droit de l'Union – c'est-à-dire aux juridictions administratives et judiciaires françaises et, le cas échéant, à la Cour de justice de l'Union européenne* »⁽⁴⁾.

En l'espèce, la transposition de la directive ne paraît heurter aucun principe ou règle inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, la liberté d'entreprendre ne constitue pas une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France puisque « *cette liberté est également protégée par le droit de l'Union européenne, notamment par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* »⁽⁵⁾.

Pour ces motifs, et même si le principe de la liberté d'entreprendre est à l'origine de la censure en 2016 d'une disposition législative étendant la publication d'informations fiscales, ce principe ne devrait pas faire obstacle à la transposition de la directive 2021/2101/UE. Le motif avancé par le Conseil constitutionnel en 2016 devrait s'effacer devant, d'une part, les obligations résultant de l'article 88-1

(1) *Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, considérant 16.*

(2) *Op. cit. considérant 19.*

(3) *Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021 Société Air France, page 8. Cette décision a conduit à la reconnaissance du premier principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (l'interdiction de déléguer l'exercice de la force publique à des personnes privées).*

(4) *Op. cit.*

(5) *Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, loi relative à la protection du secret des affaires, considérant 12.*

de la Constitution et, d'autre part, devant la protection du principe de la liberté d'entreprendre assurée par les juridictions administratives et judiciaires françaises et, le cas échéant, par la Cour de justice de l'union européenne.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement rédactionnel du rapporteur, la commission des finances s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'article 7.

La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi modifié.

*

* *

Article 8

Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Rétabli par la commission

L'article 8 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires :

- À la transposition de la directive 2022/2024 du 14 décembre 2022 du Parlement européen et du Conseil (dite CSRD [*Corporate sustainability reporting directive*])) modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ;
- À prendre les mesures d'adaptation de notre droit qui y sont liées pour les commissaires aux comptes, les autorités compétentes en matière d'accréditation et de supervision des personnes autorisées à évaluer la conformité de la communication des informations publiées en matière de durabilité et des autorités compétentes en matière de comptabilité
- À tirer les conséquences des modifications apportées sur les différents dispositifs d'obligations relatives aux enjeux sociaux, environnementaux et en matière de gouvernance d'entreprise des sociétés commerciales en :
- À rendre applicables ces dispositions en Nouvelle-Calédonie et dans plusieurs collectivités d'outre-mer.

Après la suppression de cet article par le Sénat, la commission des finances s'est prononcée en faveur de son rétablissement dans une version modifiée par rapport à celle figurant dans le projet de loi initial. La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi rétabli.

I. LA DIRECTIVE (UE) 2022/2464 RENFORCE SENSIBLEMENT LES OBLIGATIONS DE COMMUNICATION D'INFORMATIONS EN MATIÈRE DE DURABILITÉ ET SA TRANSPOSITION OFFRE L'OPPORTUNITÉ D'ADAPTER ET DE METTRE EN COHÉRENCE UN DROIT INTERNE PRÉCURSEUR MAIS DISPARATE

A. LA DIRECTIVE (UE) 2022/2464 RENFORCE SENSIBLEMENT LES OBLIGATIONS DE COMMUNICATION D'INFORMATIONS EN MATIÈRE DE DURABILITÉ

Proposée par la Commission européenne le 21 avril 2021, soumise à l'avis de la Banque centrale européenne le 7 septembre 2021 puis à l'avis du Conseil économique et social européen le 22 septembre 2021, la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité ⁽¹⁾ par les entreprises a été adoptée au niveau européen à la suite d'une procédure législative ordinaire.

Ce texte sera précisé d'ici au 30 juin 2023 par la publication par la Commission européenne de plusieurs actes délégués relatifs aux normes de durabilité obligatoires ⁽²⁾. Ces textes complémentaires, qui ne nécessiteront pas de mesure de transposition, détermineront la nature exacte des indicateurs devant faire l'objet d'une communication par les entreprises assujetties à la directive. Ces actes délégués seront adoptés à partir d'un avis technique formulé en novembre 2022 par le Groupe consultatif pour l'information financière en Europe (EFRAG) ⁽³⁾ à la suite d'un important travail consultatif ⁽⁴⁾. La Commission publiera ces actes délégués après avis de l'Autorité européenne des marchés financiers, de l'Autorité bancaire européenne et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles. Ultérieurement, la directive sera également complétée par des indicateurs sectoriels.

(1) L'information en matière de durabilité s'entend comme l'information sur les facteurs environnementaux, sociaux et de gouvernance (dits « facteurs ESG »).

(2) Les actes délégués sont ainsi définis par l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ». *Un acte délégué est ainsi un acte d'exécution dont la portée est strictement limitée* : « l'acte délégué ne peut pas modifier les éléments essentiels de l'acte législatif ; l'acte législatif doit définir les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir ; et le Parlement et le Conseil peuvent révoquer la délégation ou exprimer des objections à l'égard de l'acte délégué » (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_fr#implementing-acts).

(3) Institué en 2001, le Groupe consultatif pour l'information financière en Europe, connu sous l'appellation EFRAG (European financial reporting advisory group), est une organisation européenne réunissant des experts dont le rôle est de présenter des avis à la Commission en matière de norme d'informations comptables et financières. Le représentant de la France auprès de l'EFRAG est le président de l'Autorité des normes comptables.

(4) Les propositions formulées par l'Efrag en novembre 2022 sont consultables sur la page <https://www.efrag.org/lab6>. Ces propositions ont été établies à la suite d'une consultation organisée autour « d'exposés-sondages » (en avril 2022) et de « bases des conclusions » (mai 2022).

La directive (UE) 2022/2464 renforce, harmonise et contrôle la publication d'informations par certaines entreprises en matière de durabilité afin d'accentuer les avancées, utiles mais limitées, permises par les textes antérieurs.

1. Les textes antérieurs ont permis des avancées utiles mais limitées

La directive (UE) 2022/2464 modifie quatre textes européens : trois directives (les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE) et un règlement (le règlement (UE) 537/2014).

La directive 2004/109/UE du 15 décembre 2004 porte sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé. La directive 2006/43/UE du 17 mai 2006 concerne les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés. La directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 concerne les états financiers annuels, les états financiers consolidés et les rapports y afférents de certaines formes d'entreprises. Le règlement (UE) 537/2014 est relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public.

Parmi ces quatre textes, seule la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 (modifiée par la directive 2014/95/UE, dite NFRD [*Non financial reporting directive*]) mentionne explicitement la question de la durabilité. Les trois autres textes doivent cependant être modifiés pour tenir compte des répercussions de la directive (UE) 2022/2464.

La directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 modifiée par la directive 2014/95/UE du 22 octobre 2014 a introduit l'obligation pour certaines entreprises de plus de 500 salariés de publier des informations relatives aux questions environnementales, sociales, de personnel, de respect des droits de l'homme et de lutte contre la corruption sous la forme d'une « *déclaration non financière* » (article 19 *bis*) ou d'une « *déclaration non financière consolidée* » (article 29 *bis*). Selon le Parlement européen, l'application de ce texte concerne 11 700 sociétés ⁽¹⁾.

Si les informations publiées sur cette base ont permis d'utiles avancées, leur apport demeure cependant limité.

Un récent rapport de la Commission européenne observe ainsi que « *de nombreux éléments indiquent que les entreprises sont nombreuses à ne pas publier d'informations non financières significatives concernant toutes les questions majeures liées à la durabilité* » ⁽²⁾. Le Parlement européen partage ce constat et déplore « *des problèmes importants liés à la comparabilité et à la fiabilité limitées*

(1) Parlement européen, communiqué de presse du 10 novembre 2022. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi mentionne pour sa part le chiffre de 11 000 sociétés européennes (page 143).

(2) Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant les clauses de réexamen figurant dans les directives 2013/34/UE, 2014/95/UE et 2013/50/EU [SWD(2021) 81 final], COM(2021) 199 final, 21 avril 2021, pages 20-21.

des informations en matière de durabilité »⁽¹⁾. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi regrette également « *de nombreuses lacunes quant à la pertinence, la fiabilité et la comparabilité des informations publiées* »⁽²⁾. Ces différents documents déplorent notamment l'absence d'information sur le climat (émissions de gaz à effet de serre, incidences sur la biodiversité, etc.) et le nombre limité d'entreprises soumises aux obligations déclaratives.

Par ailleurs, la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 modifiée ne prend logiquement pas en compte les exigences de *reporting* en matière de durabilité figurant dans le règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

2. La directive (UE) 2022/2464 renforce, harmonise et contrôle la publication d'informations en matière de durabilité

La directive (UE) 2022/2464 s'attache à corriger les lacunes de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 modifiée, d'une part, en élargissant son périmètre d'application et, d'autre part, en harmonisant et en contrôlant le contenu des informations publiées.

L'ampleur des informations demandées par la directive est très importante. Les 12 standards proposés par l'EFRAG devraient être décomposés en environ 80 indicateurs appelés à être eux-mêmes déclinés en près de 1 000 informations dont, selon la direction générale du Trésor, environ 400 obligatoires⁽³⁾. Le « saut qualitatif » réalisé par la directive (UE) 2022/2464 est très significatif au point que, lors de leur audition, l'Association française des entreprises privées et le Mouvement des entreprises de France ont évoqué une « *révolution du reporting* ».

a. Un périmètre d'application élargi

La directive (UE) 2022/2464 élargit la nature des obligations déclaratives et le nombre d'entreprises assujetties.

(1) Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 10 novembre 2022 en vue de l'adoption de la directive (UE) 2022/... du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, point 13.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 142.

(3) Dans sa réponse au questionnaire du rapporteur, l'Association française des entreprises privées indique que « les entreprises sont très préoccupées par la complexité et le niveau de détail persistant des ESRS [European sustainability reporting standards] proposées par l'EFRAG (environ 1 100 datapoints repartis en 82 disclosure requirements) » tandis que le Mouvement des entreprises de France a déploré que « les standards requièrent de trop nombreuses et trop granulaires informations ».

i. La forte extension des obligations déclaratives

Ce texte institue de nouvelles obligations déclaratives en matière environnementale, sociale et de gouvernance appelées à être publiées dans un rapport désormais intitulé « rapport de durabilité ».

En matière environnementale, les articles 19 *bis* et 29 *bis* de la directive 2013/34/UE sont complétés pour imposer notamment la communication d'informations relatives à la compatibilité du modèle et de la stratégie économiques des entreprises assujetties « avec la transition vers une économie durable et avec la limitation du réchauffement planétaire à 1,5 °C conformément à l'accord de Paris ». L'article 29 *ter* inclut dans la déclaration des informations sur les ressources aquatiques et marines, sur l'utilisation des ressources et l'économie circulaire, sur la pollution, sur la biodiversité et sur les écosystèmes.

En matière sociale, des compléments sont apportés sur les informations devant être notamment publiées en matière d'égalité des chances, de conditions de travail, de diversité, de formation, de développement des compétences, d'inclusion des personnes handicapées et de lutte contre la violence et le harcèlement sur le lieu de travail.

En matière de gouvernance, les obligations déclaratives sont enrichies par des informations portant notamment sur l'éthique des affaires, la culture d'entreprise, la lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte, le bien-être animal, les activités et les engagements de l'entreprise liés à l'exercice de son influence politique, y compris ses activités de représentation d'intérêts.

Les informations devant être publiées seront rétrospectives mais aussi, fait nouveau, prospectives.

L'article 19 *bis* de la directive autorise les États membres à « autoriser l'omission d'informations portant sur des évolutions imminentes ou des affaires en cours de négociation dans des cas exceptionnels » quand « la publication de ces informations nuirait gravement à la position commerciale de l'entreprise, à condition que cette omission ne fasse pas obstacle à une compréhension juste et équilibrée de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de l'entreprise et des incidences de son activité ».

Les informations publiées reposeront sur le principe de « double matérialité », c'est-à-dire sur « les risques et opportunités de durabilité sur l'entreprise et sa performance, mais également sur les impacts de l'entreprise elle-même sur l'environnement et la société »⁽¹⁾.

(1) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 142.

ii. L'élargissement très significatif et progressif du nombre d'entreprises assujetties

La directive élargit fortement le nombre d'entreprises assujetties à ces obligations déclaratives.

Selon le Parlement européen, 50 000 sociétés seraient concernées. Comme le rappelle l'étude d'impact, le champ d'application sera étendu à « *l'ensemble des sociétés cotées sur un marché réglementé de l'Union européenne (sauf les micro-entreprises), aux grandes entreprises européennes non-cotées sur un marché réglementé européen, et aux entreprises non-européennes opérant de manière substantielle sur le marché unique de l'Union* »⁽¹⁾.

Interrogée par le rapporteur, la direction générale du Trésor estime le nombre maximum d'entreprises françaises susceptibles d'être concernées par l'application de la directive aux environs de 7 600, soit 7 500 grandes entreprises et environ 70 PME à titre principal⁽²⁾.

En application de l'article 5 de la directive, cette extension interviendra progressivement entre 2024 et 2028 selon la taille des entreprises. La directive s'appliquera ainsi :

– À compter de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2024, aux grandes entreprises déjà assujetties à la directive 2014/95/UE, c'est-à-dire :

- Aux entreprises dépassant, à la date de clôture de leur bilan, le nombre moyen de 500 salariés au cours de l'exercice et présentant un total du bilan supérieur à 20 millions d'euros ou un chiffre d'affaires net supérieur à 40 millions d'euros et qui sont « *des entités d'intérêt public* », c'est-à-dire des entreprises cotées sur un marché réglementé de l'Union européenne ;
- Aux entreprises mères d'un grand groupe dépassant, à la date de clôture de son bilan, sur une base consolidée, le nombre moyen de 500 salariés au cours de l'exercice et présentant un total du bilan supérieur à 20 millions d'euros ou un chiffre d'affaires net supérieur à 40 millions d'euros et qui sont « *des entités d'intérêt public* » ;

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 143. Les entreprises non européennes qui réalisent une activité conséquente dans l'UE (un chiffre d'affaires supérieur à 150 millions d'euros) seront ainsi assujetties à la directive.*

(2) *Ce nombre de 7600 et un nombre maximum. La direction générale du Trésor a ainsi fait observer que « les grandes entreprises non cotées, qui composent la majeure partie des grandes entreprises françaises, pourront être exemptées si elles sont couvertes par le rapport de durabilité de leur société mère. La même facilité s'applique concernant les PME cotées. Par conséquent, le nombre d'entreprises publiant effectivement un rapport de durabilité sera probablement inférieur à 7 600 ». À l'inverse, s'agissant du nombre de PME, il est précisé que le nombre de 70 inclut uniquement les PME concernées à titre principal. D'autres PME seront sollicitées à titre secondaire pour renseigner des grandes entreprises dont elles sont fournisseurs ou sous-traitantes. Ce nombre de PME concernées indirectement par l'application de la directive en raison de leur placement dans la chaîne de valeur d'une grande entreprise n'est pas connu.*

– À compter de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2025, aux grandes entreprises non encore assujetties à la directive 2014/95/UE, c'est-à-dire aux entreprises dépassant, à la date de clôture de leur bilan, le nombre moyen de 250 salariés au cours de l'exercice et présentant un total du bilan supérieur à 20 millions d'euros ou un chiffre d'affaires net supérieur à 40 millions d'euros ;

– À compter de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2026, aux petites et moyennes entreprises cotées (c'est-à-dire des « entités d'intérêt public ») et qui ne sont pas des microentreprises ⁽¹⁾, aux petits établissements de crédit cotés non complexes ⁽²⁾ et aux entreprises cotées captives d'assurance ⁽³⁾ ;

– À compter de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2028 pour les filiales et succursales d'entreprises de pays tiers établies sur le territoire de l'Union sous réserve que, selon l'article 40 bis de la directive, ces sociétés aient réalisé « au niveau du groupe ou, à défaut, au niveau individuel, [...] un chiffre d'affaires net supérieur à 150 millions d'euros dans l'Union pour chacun des deux derniers exercices consécutifs ».

(1) La direction générale du Trésor a rappelé que « sont concernées les PME cotées qui remplissent au moins deux des trois critères suivants [...] : nombre moyen de salariés entre 10 et 250, chiffre d'affaires net entre 700 000 euros et 40 millions d'euros et total du bilan entre 350 000 euros et 20 millions d'euros ».

(2) Les « petits établissements de crédit non complexes » sont définis par référence à l'article 4, paragraphe 1, point 145), du règlement (UE) n° 575/2013. Ces établissements présentent neuf caractéristiques dont une valeur totale d'actifs sur base individuelle ou, le cas échéant, sur base consolidée égale ou inférieure à un seuil de 5 milliards d'euros sur la période de quatre ans qui précède immédiatement la période de déclaration annuelle en cours. Selon la direction générale du Trésor, « environ 30 [...] devraient appliquer la directive ».

(3) Comme France assureurs l'a rappelé en réponse au questionnaire du rapporteur, une entreprise captive d'assurance est une « société d'assurance associée à un groupe de sociétés dont l'activité est hors du champ de l'assurance (industrie, service, etc.) [et dont la] mission est de protéger le groupe qui la détient, contre d'éventuels sinistres ». Selon la direction générale du Trésor, aucune entreprise captive d'assurance et de réassurance « ne devrait a priori appliquer la directive, ces dernières ne remplissant pas actuellement les critères de taille ».

Les catégories d'informations visées par la directive CSRD

Les normes d'information en matière de durabilité :

a) précisent les informations que les entreprises doivent publier au sujet des facteurs environnementaux suivants :

- i) l'atténuation du changement climatique, y compris en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre de catégorie 1, de catégorie 2 et, le cas échéant, de catégorie 3 ;
- ii) l'adaptation au changement climatique ;
- iii) les ressources aquatiques et marines ;
- iv) l'utilisation des ressources et l'économie circulaire ;
- v) la pollution ;
- vi) la biodiversité et les écosystèmes ;

b) précisent les informations que les entreprises doivent publier sur les facteurs liés aux droits sociaux et aux droits de l'homme suivants :

- i) l'égalité de traitement et l'égalité des chances pour tous, y compris l'égalité de genre et l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale, la formation et le développement des compétences, l'emploi et l'inclusion des personnes handicapées, les mesures de lutte contre la violence et le harcèlement sur le lieu de travail et la diversité ;
- ii) les conditions de travail y compris la sécurité de l'emploi, le temps de travail, des salaires décents, le dialogue social, la liberté d'association, l'existence de comités d'entreprise, la négociation collective, y compris la proportion de travailleurs couverts par des conventions collectives, les droits des travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, la santé et la sécurité ;
- iii) le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales, des principes et normes démocratiques ;

c) précisent les informations que les entreprises doivent publier sur les facteurs de gouvernance suivants :

- i) le rôle des organes d'administration, de direction et de surveillance des entreprises concernant les questions de durabilité et leur composition ainsi que leur expertise et leurs compétences s'agissant d'exercer ce rôle ou des possibilités qui leur sont offertes d'acquérir cette expertise et ces compétences ;
- ii) les principales caractéristiques des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'entreprise, en rapport avec le processus d'information en matière de durabilité et le processus décisionnel en matière de durabilité ;
- iii) l'éthique et la culture d'entreprise, y compris la lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte et le bien-être animal ;
- iv) les activités et les engagements de l'entreprise liés à l'exercice de son influence politique, y compris ses activités de représentation d'intérêts ;
- v) la gestion et la qualité des relations avec les clients, les fournisseurs et les groupes concernés par les activités de l'entreprise, y compris les pratiques de paiement, notamment en ce qui concerne les retards de paiement aux petites et moyennes entreprises.

Source : directive CSRD et Sénat, commission des finances, avis n° 179 (2022-2023), M. Hervé Maurey, page 71.

b. Des informations harmonisées et contrôlées

La directive poursuit un objectif d'harmonisation du contenu et des modalités de contrôle de la fiabilité des informations déclarées.

La directive impose aux entreprises assujetties de mettre gratuitement les informations à la disposition du public en les publiant sur leur site internet dans un format numérique comparable. La directive institue également un mécanisme de contrôle obligatoire et indépendant de ces informations sous la forme d'un avis sur la conformité de l'information en matière de durabilité avec les exigences de l'Union. Cet avis est rendu par un commissaire aux comptes ou, si l'État membre ouvre cette possibilité (ce que la France a fait dans le cadre de la transposition de la directive 94/105/UE), par un organisme tiers indépendant.

Les conditions de mise en œuvre de la directive feront l'objet d'un rapport de la Commission européenne remis le 30 avril 2029 au plus tard.

La directive (UE) 2022/2464 doit être transposée au plus tard le 6 juillet 2024.

3. La directive place l'Union européenne au premier rang en matière de publication d'informations en matière de durabilité

La directive (UE) 2022/2464 place l'Union européenne au premier rang en matière de publication d'informations en matière de durabilité. Le vote de ce texte a fait l'objet d'une très large approbation puisque le 10 novembre 2022, le Parlement européen l'a adopté par 525 voix « pour » (60 voix « contre » et 28 abstentions). Comme le Parlement européen, le rapporteur considère que cette directive permettra à l'Union européenne de « *devenir chef de file des normes mondiales en matière d'information sur la durabilité* » en imposant « *la transparence sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance* » aux grandes entreprises⁽¹⁾. Comme le Sénat, il considère également que ce dossier est un sujet de « *souveraineté économique européenne* »⁽²⁾.

La directive (UE) 2022/2464 constitue une étape financière importante de la mise en œuvre du Pacte vert visant à respecter l'objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 et d'atteindre la neutralité climatique en 2050. La déclinaison de ce pacte en matière financière justifie que « *les entreprises et les institutions financières [divulguent] davantage de données concernant leur impact sur le climat et l'environnement* »⁽³⁾ afin d'orienter plus efficacement les investissements vers la transition énergétique et écologique.

(1) Parlement européen, communiqué de presse du 10 novembre 2022.

(2) Sénat, rapport d'information n° 89 (2022-2023) fait au nom de la délégation aux entreprises par la mission de suivi relative à la responsabilité sociale des entreprises (RSE), Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat et M. Jacques Le Nay.

(3) Commission européenne, communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2019) 640 final, 11 décembre 2019, page 20.

À ce titre, l'enrichissement et l'harmonisation des informations publiées permettront une comparaison objective des situations et éclaireront utilement les investisseurs dans leurs choix. Comme M. Robert Ophèle, alors président de l'Autorité des marchés financiers, l'a indiqué lors d'un récent colloque, « *tant que des données n'auront pas été normalisées et auditées dans un cadre méthodologique commun, la finance durable manquera d'une base solide* »⁽¹⁾. À ce titre, et comme un récent rapport sur la place de Paris le confirme, « *le reporting est la clé de voûte de la finance durable* »⁽²⁾.

Utiles aux investisseurs, ces informations sont également utiles aux entreprises pour piloter leur stratégie d'adaptation aux nouveaux enjeux écologiques, pour se comparer à leurs concurrents et pour répondre de manière plus aisée (sur la base d'un modèle standardisé) aux multiples sollicitations dont elles font l'objet en matière de durabilité. Les informations publiées seront également utiles aux organisations non-gouvernementales et aux citoyens désireux de s'informer.

B. LE DROIT NATIONAL A POUR PARTIE ANTICIPÉ LES OBLIGATIONS DE LA DIRECTIVE MAIS DOIT FAIRE L'OBJET D'ADAPTATIONS DONT LA MISE EN ŒUVRE OFFRE L'OPPORTUNITÉ DE METTRE EN COHÉRENCE UN CORPUS JURIDIQUE DISPARATE

Comme notre collègue Alexandre Holroyd l'a rappelé dans un rapport sur la finance durable remis au Gouvernement en juillet 2020, « *des dispositifs réglementaires pionniers encadrant le reporting extra-financier des entreprises sont apparus en France dès 2001, avec l'article 116 de la loi Nouvelles Régulations Économiques du 15 mai rendant notamment la publication obligatoire* » de certaines informations sociales et environnementales⁽³⁾. Régulièrement enrichi depuis 2001, le droit interne a pour partie anticipé les obligations de la directive dont la transposition nécessite cependant de nombreuses adaptations et offre l'opportunité de mettre en cohérence un *corpus* juridique national disparate.

1. Le droit national a pour partie anticipé les obligations de la directive mais doit faire l'objet de nombreuses adaptations

En droit interne, plusieurs dispositions encadrent la communication d'informations par les entreprises en matière de durabilité.

Les dispositions les plus significatives (issues de la transposition de la directive 2014/95/UE du 22 octobre 2014 par l'ordonnance n° 2017-1180 du 19 juillet 2017) résultent des articles L. 225-102-1 et R. 225-104 du code de commerce et prévoient que les entreprises employant au moins 500 salariés

(1) Robert Ophèle Colloque du Conseil scientifique de l'AMF Reportings extra-financiers en Europe, 8 juin 2022, page 2.

(2) Rapport Perrier, Faire de la place financière de Paris une référence pour la transition climatique : un cadre d'actions, mars 2022, Yves Perrier, Stanislas Pottier et Margaux Sauvaget, page 70.

(3) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 142.

permanents et dont le chiffre d'affaires excède 100 millions d'euros pour le total du bilan et 100 millions d'euros pour le montant net du chiffre d'affaires, publie chaque année une « *déclaration de performance extra-financière* ». Insérée dans le rapport de gestion ⁽¹⁾, cette déclaration « *présente des informations sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité [...] dans la mesure nécessaire à la compréhension de la situation de la société, de l'évolution de ses affaires, de ses résultats économiques et financiers et des incidences de son activité* ».

Comme le rappelle l'étude d'impact, lors de la transposition de la directive 2014/95/UE, « *la France a retenu des options nationales plus exigeantes que la directive* » ⁽²⁾. Un récent rapport sur la place de Paris confirme cette analyse et considère que « *la France est allée au-delà du minimum de la NFRD en : (i) élargissant le champ d'application des dispositions pour couvrir non seulement les sociétés cotées (seuils : 20M€ pour le total du bilan, 40M€ pour le montant net du CA, 500 pour le nombre moyen de salarié permanents), mais aussi les sociétés non-cotées (seuils : 100 millions d'euros pour le total du bilan, 100M€ pour le montant net du CA, 500 pour le nombre moyen de salariés permanents) ; (ii) introduisant l'obligation d'un audit de la déclaration de performance extra-financière par un tiers indépendant* » ⁽³⁾.

Les obligations déclaratives imposées à la suite de la transposition de la directive 2014/95/UE ont par ailleurs été complétées à plusieurs reprises, à l'initiative du législateur sans lien avec des textes européens. L'article L. 225-102-1 du code de commerce a par exemple été modifié à deux reprises en 2021 et 2022. En 2021, l'article 138 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a précisé la nature des informations relatives aux conséquences sur le changement climatique devant figurer dans la déclaration. En 2022, l'article 27 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a inclus dans le périmètre de la déclaration de performance extra-financière les « *actions visant à promouvoir la pratique d'activités physiques et sportives* », soit un thème absent de la directive 2014/95/UE.

Le contenu de la déclaration de performance extra-financière est aujourd'hui particulièrement dense.

Organisé autour de la publication d'informations sociales, environnementales et sociétales, ce document comprend, selon le MEDEF, 42 informations différentes dont le contenu rejoint certains items figurant dans le rapport de durabilité prévu par la directive (UE) 2022/2464. Pour ce motif, l'étude

(1) Alexandre Holroyd, Choisir une finance verte au service de l'Accord de Paris, Évaluation des meilleures pratiques en matière de finance verte et d'organisation des places financières dans l'Union européenne, rapport au Gouvernement, juillet 2020, page 17.

(2) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 142.

(3) Rapport Perrier, Faire de la place financière de Paris une référence pour la transition climatique : un cadre d'actions, mars 2022, Yves Perrier, Stanislas Pottier et Margaux Sauvaget, page 66.

d'impact considère que « *les efforts d'adaptation des entreprises européennes des autres États-membres seront en moyenne plus importants que ceux que devront fournir les entreprises françaises, dans la mesure où la réglementation nationale relative à la transparence sur les informations de durabilité était plus ambitieuse que la réglementation européenne* »⁽¹⁾.

La transposition de la directive nécessite cependant de nombreuses adaptations du droit national afin de se conformer aux nouvelles dispositions européennes. La nature des obligations déclaratives prévues par la directive ne recoupe ainsi que partiellement les items relevant de la déclaration de performance extra-financière. Ainsi :

– En matière environnementale, la directive prévoit par exemple la publication d'informations sur les ressources aquatiques et marines qui ne figurent pas dans le droit interne ;

– En matière de droits sociaux et de droits de l'homme, la directive prévoit par exemple la publication d'informations sur les mesures de lutte contre la violence et le harcèlement sur le lieu de travail et la diversité qui ne figurent pas, dans les mêmes termes, dans le droit interne ;

– En matière de gouvernance, la directive prévoit par exemple la publication d'informations sur la protection des lanceurs d'alerte qui ne figurent pas dans le droit interne.

La publication des actes délégués permettra de mieux connaître la nature des informations devant faire d'une publication dans le rapport de durabilité mais il est certain que le volume des données figurant dans ce document sera très nettement supérieur à celui figurant dans la déclaration de performance extra-financière française. La directive constitue un véritable changement d'échelle.

Les modalités de contrôle des informations publiées, de supervision de ce contrôle et de sanction liées à la publication de ces informations devront également faire l'objet de mesures de transposition spécifique.

2. La transposition de la directive offre l'opportunité de mettre en cohérence un *corpus* juridique disparate

a. Des dispositifs nationaux foisonnants

La transposition de la directive offre l'opportunité de mettre en cohérence un *corpus* juridique qui, selon l'étude d'impact, « *se compose d'une accumulation*

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, page 144. Dans leur réponse au questionnaire adressé par le rapporteur, l'Afep a nuancé cette affirmation et considéré que « la CSRD va impacter fortement les entreprises françaises car elle introduit de nombreux nouveaux thèmes de reporting (tels que les plans de transition, les « ressources incorporelles essentielles », les objectifs de neutralité climatique et d'autres objectifs assortis d'échéances, la gouvernance de la durabilité, la chaîne de valeur...) qui feront l'objet d'exigences très détaillées et complexes à mettre en œuvre au titre des futures standards européens de reporting de durabilité ».*

de dispositifs disparates, pensés séparément et sans réelle cohérence entre eux. Il s'agit notamment des dispositions relatives au rapport de gestion, au rapport sur le gouvernement d'entreprise, aux obligations RSE des organes de gouvernance. Pour la plupart issus du droit européen, ces dispositifs recourent à des seuils, des définitions, des obligations et des sanctions différentes »⁽¹⁾.

Cette analyse est partagée par un récent rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris qui dresse un « état des lieux sévère de la situation actuelle »⁽²⁾. Ce document déplore des « textes peu lisibles », souligne « l'absence d'articulation entre les dispositifs » et appelle à l'engagement d'un « effort de simplification et de rationalisation de certains dispositifs nationaux »⁽³⁾. Ce constat a été souligné par l'ensemble des personnes auditionnées qui ont unanimement regretté un « millefeuille de dispositifs ».

Le rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris recense ainsi treize dispositifs différents imposant la publication d'informations extra-financières dans le code de commerce (huit dispositifs), dans le code civil et le code de commerce (un dispositif) et dans des lois spécifiques (quatre dispositifs)⁽⁴⁾.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, page 145.

(2) *Haut comité juridique de la place financière de Paris*, Rapport sur les dispositifs de transparence extra-financière des sociétés, page 2, juillet 2022.

(3) *Op. cit.* pages 4 et 8.

(4) *Op. cit.*, page 16.

Les treize dispositifs d'information extra-financière recensés par le rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris

Huit dispositifs du code de commerce :

- Les dispositions relatives au contenu extra-financier du rapport de gestion qui figurent aux articles L. 225-100-1 et L. 22-10-35 du code de commerce (source nationale et européenne) ;
- Les dispositions relatives à certains éléments extra-financiers du rapport sur le gouvernement d'entreprise des sociétés cotées (politique de diversité et politique de rémunération des dirigeants sociaux) qui figurent aux articles L. 22-10-9 à L. 22-10-11 du code de commerce (source nationale et européenne) ;
- La déclaration de performance extra-financière (DPEF) prévue aux articles L. 225-102-1 et L. 22-10-36 du code de commerce, précisés par l'article R. 225-105 du même code (source nationale et européenne) ;
- Les dispositions de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (établissements SEVESO) codifiées notamment à l'article L. 225-102-2 du Code de commerce (source nationale) ;
- La déclaration des paiements aux gouvernements exigée des entreprises ayant une activité extractive, prévue à l'article L. 225-102-3, I du code de commerce (source européenne) ;
- Les dispositions de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre figurant aux articles L. 225-102-4 et L. 225-102-5 du code de commerce (source nationale) ;
- Les dispositions de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 (Copé-Zimmermann) à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance, codifiées aux articles L. 225-18-1 et L. 225-69-1 du Code de commerce (source nationale) ;
- Les dispositions du code du travail issues de la loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à la parité au sein des instances dirigeantes, plus précisément à accélérer l'égalité économique et professionnelle (Rixain) qui figurent aux articles L. 1142-11 à L. 1142-13 du code du travail et L. 23-12-1 du code de commerce (source nationale) ;

Un dispositif relevant à la fois du code civil et du code de commerce :

- Les dispositions de la loi PACTE (modifiant les art. 1833 et 1835 du code civil et L. 225-35 et L. 225-64 du code de commerce) mettant à la charge des dirigeants de la société l'obligation de gérer celle-ci dans son intérêt, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité, et ouvrant aux sociétés la possibilité de se doter d'une raison d'être statutaire (source nationale) ;

Quatre dispositifs extérieurs au code de commerce :

- L'article L. 229-25 du code de l'environnement créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite Grenelle 2 et modifié en dernier lieu par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat sur le bilan des émissions de gaz à effet de serre (BGES) et le plan de transition (source nationale) ;

– L'article L. 233-1 du code de l'énergie créé par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable et imposant la réalisation et la publication d'un audit énergétique (source européenne) ;

– Les dispositions 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 (Sapin 2) relatives aux dispositifs d'alerte (art. 8 et 17) et au plan anti-corruption (art. 17) (source nationale et européenne) ;

– Les dispositions de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel imposant à certaines sociétés l'obligation de publier un index égalité homme-femme (source nationale).

Source : Haut comité juridique de la place financière de Paris, rapport sur les dispositifs de transparence extra-financière des sociétés, pages 16-17.

b. Des dispositifs nationaux marqués par de nombreux chevauchements, défauts de lisibilité et imprécisions

Le rapport du Haut comité juridique de la place financière de Paris souligne l'existence de nombreux chevauchements, défauts de lisibilité et imprécisions en matière d'informations extra-financières.

S'agissant des chevauchements, il est rappelé que des dispositifs proches existent dans des textes différents. Ainsi, « *trois dispositifs [différents] exigent la publication d'informations sur les procédures et mesures prises par l'entreprise pour prévenir les risques environnementaux* » : le rapport de gestion présenté à l'assemblée générale annuelle (pris sur le fondement de l'article L. 225-100-1 2° du code de commerce), la déclaration de performance extra-financière et le plan de vigilance. Comme le Haut comité juridique l'a rappelé lors de son audition cinq dispositifs existent en matière de parité : la déclaration sur le gouvernement d'entreprise, l'obligation de parité dans les conseils d'administration et de surveillance, l'obligation de mixité parmi les cadres dirigeants et les instances dirigeantes, la déclaration de performance extra-financière et l'obligation de publier un index égalité homme-femme. Des doublons sont également observés en matière de prévention des risques sociaux, de prévention des risques sociétaux et de gouvernance.

Les défauts de lisibilité naissent de la multiplication et de la diversité des seuils d'assujettissement à la publication des informations demandées. Quatre seuils de chiffre d'affaires (12 millions d'euros net, 40 millions d'euros net, 50 millions d'euros net et 100 millions d'euros net), cinq seuils de bilan (6 millions d'euros, 20 millions d'euros, 43 millions d'euros, 50 millions d'euros et 100 millions d'euros) et six seuils de nombre de salariés (50 salariés, 250 salariés, 500 salariés, 1 000 salariés, 5 000 salariés et 10 000 salariés) sont par exemple retenus.

Les imprécisions tiennent aux différences de modalités de calcul de ces seuils. Si la plupart des dispositifs reposent sur le chiffre d'affaires net, deux

dispositifs ne précisent pas si le chiffre d'affaires retenu s'entend net ou hors-taxes ⁽¹⁾. Ces imprécisions concernent également les modalités de détermination du nombre de salariés à prendre en compte ⁽²⁾.

Cette grande complexité résulte de l'accumulation de dispositifs pensés isolément les uns des autres. Fruit d'une sédimentation législative, cette réglementation pèse sur la lisibilité et l'attractivité du droit français des sociétés et altère l'efficacité de ces dispositifs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

L'article 8 comprend six alinéas répartis entre deux paragraphes (5 alinéas au I et un alinéa au II).

Le I habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de :

– Transposer la directive 2022/2464 et de « *prendre les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition* » (1°) ;

– Adapter les dispositions relatives au régime des missions et prestations des commissaires aux comptes, ainsi que celles relatives à l'organisation et aux pouvoirs des autorités compétentes en matière d'accréditation et de supervision des personnes autorisées à évaluer la conformité de la communication des informations publiées en matière de durabilité (2°) ;

– Harmoniser, simplifier, clarifier et mettre en cohérence les critères d'application, le contenu, le contrôle et les sanctions des obligations relatives aux enjeux sociaux, environnementaux et en matière de gouvernance d'entreprise des sociétés commerciales (3°),

– Rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions résultant de l'ordonnance précitée pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (4°).

Le II précise qu'un projet de loi de ratification sera déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

(1) Il s'agit du dispositif de lutte contre la corruption issu 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 et de l'audit énergétique institué par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) Rapport précité, pages 25-26. Comme le Haut comité juridique l'a rappelé lors de son audition « parfois est pris en compte le nombre de salariés, parfois le nombre moyen de salariés, parfois le nombre moyen de salariés permanents... sans que l'on comprenne la rationalité de ces différences ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Après avoir adopté l'article 8 avec modification en commission, le Sénat l'a supprimé en séance.

En commission, et conformément à la recommandation de M. Hervé Maurey, rapporteur, l'article 8 a été adopté avec une modification restreignant le périmètre de l'habilitation permettant au Gouvernement d'agir par ordonnance. Jugeant le champ de l'habilitation initiale « *beaucoup trop large* », la commission des finances du Sénat a adopté un amendement COM 37 modifiant le 3^o du I de l'article 8. Cet amendement recentrait les possibilités d'adaptation de la réglementation sur le seul champ de la publication d'informations extra-financières prévue par la directive. Selon le rapport de la commission, « *la formulation retenue par le Gouvernement, qui ne limite pas aux obligations de publication d'informations des entreprises mais concerne bien l'ensemble des contraintes environnementales, sociales et de gouvernance des entreprises n'est pas acceptable en l'état. Ainsi, au regard de l'habilitation proposée, ce ne seraient pas uniquement les dispositifs de transparence qui pourraient être modifiés, mais plus largement les obligations de fond des entreprises, les dispositifs d'audit ou de signalement prévus par notre droit* »⁽¹⁾.

En séance, le Sénat est cependant allé au-delà de l'ajustement proposé et a supprimé l'article 8. Quatre amendements identiques de suppression déposés par M. Didier Marie et les membres du groupe Socialiste, écologiste et républicain ; par Mme Martine Berthet (Les Républicains) et plusieurs de ses collègues ; par M. Jacques Fernique (Écologiste) et plusieurs de ses collègues et par Mme Cathy Apourceau-Poly et les membres du groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste⁽²⁾ ont été adoptés contre l'avis du rapporteur et celui du Gouvernement qui avaient tous deux sollicité leur retrait.

Trois arguments ont été avancés à l'appui des amendements de suppression :

– Il serait « *difficile de se prononcer sur la transposition d'une directive adoptée fin novembre et qui n'est pas encore publiée au Journal officiel de l'Union européenne* »⁽³⁾ :

– Une ordonnance ne serait pas souhaitable dans la mesure où il serait nécessaire de saisir le Parlement d'un « *texte à part entière sur ce sujet, notamment sur le contenu des obligations d'informations, le périmètre, le contrôle des équivalences de norme...* » compte tenu notamment de la prochaine transposition d'une autre directive sur le devoir de vigilance⁽⁴⁾ :

(1) Sénat, commission des finances, avis n° 179 (2022-2023), M. Hervé Maurey, 6 décembre 2022, page 76.

(2) Il s'agit respectivement des amendements n^{os} 2, 28, 56 et 72.

(3) Sénat, compte rendu intégral de la séance du 13 décembre 2022, intervention de M. Didier Marie.

(4) Sénat, compte rendu intégral de la séance du 13 décembre 2022, intervention de M. Didier Marie.

– L’absence d’« *évaluation du coût financier et organisationnel* »⁽¹⁾ de la mise en œuvre de la directive pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire nouvellement assujetties aux obligations déclaratives est regrettée.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement (n° CF 17) du Gouvernement et un sous-amendement du rapporteur (n° CF 27), la commission des finances a rétabli l’article 8 dans une version différente de celle figurant dans le texte initial. La commission des affaires sociales a adopté cet article ainsi modifié.

1. L’article 8 a été rétabli dans une version différente de celle figurant dans le projet de loi initial

Trois modifications importantes ont été apportées au contenu du I de l’article 8 par rapport à la rédaction figurant dans le projet de loi initial (le II étant pour sa part inchangé).

Au 1°, la référence à la directive a été précisée⁽²⁾.

Au 2°, un complément est apporté afin d’inclure dans le périmètre de l’ordonnance les « *autorités compétentes en matière de comptabilité* » en sus des commissaires aux comptes, des autorités compétentes en matière d’accréditation et de supervision et des personnes autorisées à évaluer la conformité de la communication des informations publiées en matière de durabilité. Cet ajout permet d’inclure l’Autorité des normes comptables dans le périmètre des institutions susceptibles d’être concernées par une adaptation de la réglementation.

Au 3°, des modifications substantielles sont apportées. Dans sa rédaction initiale le 3° de l’article 8 habilitait le Gouvernement à agir par ordonnance pour « *harmoniser* » avec les modifications consécutives à la transposition de la directive « *simplifier, clarifier et mettre en cohérence les critères d’application, le contenu, le contrôle et les sanctions des obligations relatives aux enjeux sociaux, environnementaux et en matière de gouvernance d’entreprise des sociétés commerciales* ». L’amendement adopté par la commission est nettement plus précis et habilite le Gouvernement à agir par ordonnance pour « *tirer les conséquences des modifications apportées en application du présent 1° sur les différents dispositifs d’obligations relatives aux enjeux sociaux, environnementaux et en matière de gouvernance d’entreprise des sociétés commerciales en :*

(1) Sénat, compte rendu intégral de la séance du 13 décembre 2022, intervention de M. Serge Babary.

(2) Le projet de loi ayant été déposé le 23 novembre 2022 et la directive ayant été publiée au Journal officiel de l’Union européenne du 16 décembre 2022, la référence de la directive ne figurait logiquement pas dans le projet de loi.

– *harmonisant, simplifiant et clarifiant les obligations de publication d’informations, dès lors qu’elles interviennent dans des domaines couverts par la directive du Parlement européen et du Conseil n° 2022/2464 ;*

– *créant et mettant en cohérence dans le code de commerce des définitions communes des différentes tailles de sociétés et de groupes par référence à des seuils, en s’inspirant de ceux du droit de l’Union européenne, harmonisant les modalités de calcul de ces seuils et appliquant ces définitions aux différents dispositifs dont les seuils sont proches ;*

– *étendant tout ou partie de ces différents dispositifs à certaines formes de sociétés, le cas échéant en effectuant les adaptations nécessaires ;*

– *unifiant les procédures d’injonction assortissant les différents dispositifs ».*

L’habilitation conférée au Gouvernement pour agir par ordonnance est nettement plus circonscrite que dans le texte initial.

Un sous-amendement rédactionnel déposé par le rapporteur a également été adopté.

2. Les modifications apportées répondent à certaines des objections formulées par le Sénat

Les modifications apportées à l’article 8 répondent à certaines des objections formulées par le Sénat.

La récente publication de la directive (UE) 2022/2464 au *Journal officiel de l’Union européenne*, du 16 décembre 2022 permet d’écarter la première objection opposant qu’il est « *difficile de se prononcer sur la transposition d’une directive adoptée fin novembre et qui n’est pas encore publiée au Journal officiel de l’Union européenne* ».

S’agissant de la nécessité de saisir le Parlement d’un « *texte à part entière* » tenant compte de la prochaine transposition d’une autre directive sur le devoir de vigilance, le rapporteur souligne que la satisfaction de cette demande conduirait à méconnaître le délai de transposition de la présente directive fixé au plus tard le 6 juillet 2024. La Commission européenne a ainsi publié le 23 février 2022 une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937. Ce texte fait l’objet d’une procédure législative ordinaire qui n’en est qu’à ses débuts. Pour l’heure, le Parlement européen n’a pas encore examiné la proposition de la Commission en première lecture. La commission saisie au fond (la commission des affaires juridiques) et les huit commissions saisies pour

avis ⁽¹⁾ n'ont pas encore achevé leurs travaux. Une fois que le Parlement européen aura statué, il appartiendra au Conseil européen de se prononcer en première lecture pour accepter la position du Parlement (auquel cas la proposition de directive serait adoptée) ou la modifier puis, dans cette hypothèse, de renvoyer la proposition au Parlement, pour une deuxième lecture. La durée du processus institutionnel européen peut donc être longue.

Par ailleurs, une fois ce processus achevé, le Gouvernement devra préparer un projet de loi de transposition préparant la transposition de la présente directive et celle de la directive à venir sur le devoir de vigilance. Ce projet de loi devra ensuite être examiné par l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'addition de ces trois délais (le délai institutionnel européen, le délai de préparation du projet de loi et le délai d'examen parlementaire) est susceptible d'excéder le délai de transposition de la directive (UE) 2022/2464, ce qui peut d'autant moins être accepté que la France a été un des pays moteurs de la négociation de ce texte au niveau européen. À l'inverse, le recours à une ordonnance permettrait de respecter ce délai et de laisser un temps significatif aux entreprises françaises pour se préparer à sa mise en œuvre.

La modification de l'article 8 ne répond en revanche pas à l'objection formulée par le Sénat concernant l'absence alléguée d'« *évaluation du coût financier et organisationnel* » pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire directement ou indirectement assujetties aux obligations déclaratives ⁽²⁾. Sur ce point, le rapporteur souligne la difficulté d'évaluer précisément ce coût.

Il observe par ailleurs que :

– Le nombre de PME concernées à titre principal par l'application de la directive devrait être limité (70) ⁽³⁾ et les PME concernées sont des sociétés cotées déjà confrontées à des demandes d'informations en matière de durabilité ;

(1) *Commissions du développement, commission des affaires étrangères, commission de l'environnement, santé publique et sécurité alimentaire, commission marché intérieur et protection des consommateurs, commission industrie, recherche et énergie, commission des affaires économiques et monétaires, commission commerce international et commission emploi et affaires sociales :*

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?l=fr&reference=COM\(2022\)0071](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?l=fr&reference=COM(2022)0071)

(2) *Une PME peut être assujettie directement aux obligations déclaratives si elle répond aux critères posés par la directive. Elle peut également être assujettie indirectement à ces obligations si elle se situe, en tant que fournisseur ou sous-traitant, dans la chaîne de valeur d'une entreprise assujettie.*

(3) *Le nombre de PME concernées en tant que fournisseurs ou sous-traitant n'est en revanche pas connu. La directive souligne cependant (en son point 53) que le recueil des normes devra « tenir compte des difficultés que les entreprises peuvent rencontrer pour recueillir des informations auprès des acteurs tout au long de leur chaîne de valeur, en particulier auprès des fournisseurs qui sont des petites et moyennes entreprises et auprès des fournisseurs de marchés et d'économies émergents. Les normes d'information en matière de durabilité devraient préciser les informations à publier relatives aux chaînes de valeur qui sont proportionnées et adaptées à l'ampleur et à la complexité des activités des entreprises, ainsi qu'aux capacités et aux caractéristiques des entreprises dans les chaînes de valeur, en particulier les capacités et caractéristiques des entreprises qui ne sont pas soumises aux exigences d'information en matière de durabilité prévues par la présente directive ».*

– La directive prévoit un modèle de déclaration simplifiée pour les PME ;

– Les PME ne seront concernées par ces obligations déclaratives qu'à compter de l'exercice 2026 et pourront, en cas de difficultés justifiées, reporter de deux ans cette échéance ;

– Si le recueil et la publication des informations demandées constituent incontestablement un coût supplémentaire pour une PME, l'engagement de ces sociétés dans cette démarche de *reporting* peut également leur offrir de nouvelles opportunités. En publiant des informations de ce type, une PME pourra obtenir des commandes d'entreprises plus importantes elles-mêmes soumises à la publication de données en matière de durabilité.

*

* *

Article 9

Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux opérations transfrontalières des sociétés commerciales

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 9 habilite le Gouvernement, durant un délai de six mois à compter de la publication de la loi, à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour réformer les régimes des fusions, scissions, apports partiels d'actifs et transferts de siège des sociétés commerciales afin de transposer la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières.

Il fixe le délai de dépôt du projet de loi de ratification à trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Le Sénat a restreint le délai d'habilitation à trois mois au lieu de six mois.

Il a également encadré les choix de transposition du Gouvernement :

– en prévoyant que l'autorité compétente en charge du contrôle de légalité de l'opération de transformation, de fusion ou de scission transfrontalière est le greffier du tribunal de commerce ;

– et en excluant la possibilité de limiter la proportion de représentants des salariés au sein de l'organe de direction de la société issue de la transformation ou des sociétés bénéficiaires de la scission transfrontalière.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES EN DROIT DES SOCIÉTÉS

A. DROIT EUROPÉEN

La **liberté d'établissement** prévue à l'article 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) implique le droit, pour une société régie par le droit d'un État membre, de se transformer en une société régie par le droit d'un autre État membre (voir par exemple : CJCE, arrêt du 27 septembre 1988, *Daily Mail*, aff. C-81/87 ; ou plus récemment pour un transfert de siège social sans déplacement du siège réel : CJUE, arrêt du 25 octobre 2017, *Polbud*, C-106/16).

De telles opérations sont dites transfrontalières. Elles sont susceptibles de porter atteinte aux droits des associés, des créanciers ou des salariés. L'objet de la

législation européenne est de permettre la réalisation de ces opérations dans un cadre harmonisé, tout en assurant la protection des divers intérêts en présence.

C'est dans ce but qu'a été élaborée la **directive 2005/56 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 sur les fusions transfrontalières de sociétés de capitaux**. Cette directive a été codifiée par la **directive 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés**.

Cette directive a ensuite été modifiée par la **directive 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières de société de capitaux**.

La directive 2019/221 précitée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Le délai de transposition a été fixé au **31 janvier 2023**.

Cette directive complète les dispositions européennes relatives aux fusions transfrontalières et introduit deux nouvelles procédures relatives aux transformations et scissions transfrontalières :

– la **procédure de transformation transfrontalière, d'une part**, qui permet aux sociétés constituées conformément au droit d'un État membre de se transformer en une société de forme juridique d'un autre État membre, en y transférant au moins leur siège statutaire, tout en conservant leur personnalité juridique ;

– et la **procédure de scission, d'autre part**, qui permet aux sociétés européennes de se scinder en plusieurs sociétés localisées dans d'autres États membres ou d'effectuer des apports partiels d'actifs transfrontaliers.

À côté de ces deux procédures demeure la **procédure de fusion transfrontalière**, qui permet aux sociétés européennes de fusionner avec une ou plusieurs sociétés d'autres États membres, par absorption ou création d'une société nouvelle. La directive simplifie les règles des fusions transfrontalières, avec par exemple, dans certaines situations, une dispense de rapport écrit des dirigeants aux associés.

La directive prévoit également un mécanisme protecteur des créanciers, en maintenant un **contrôle de légalité de l'opération** par un certificat préalable à l'opération. Aux termes de la directive, l'autorité en charge du contrôle préalable de légalité doit s'assurer que l'opération transfrontalière, conformément au droit national, n'est pas réalisée, « *à des fins abusives ou frauduleuses menant ou visant à se soustraire au droit de l'Union ou au droit national ou à le contourner, ou à des fins criminelles* ».

La directive vise aussi à protéger les travailleurs en prévoyant leur information et leur consultation. Elle garantit le droit à la participation des travailleurs au sein de l'organe de direction. Le principe est que la société issue de

l'opération transfrontalière est soumise aux règles en vigueur dans l'État membre de destination. Toutefois, par exception, la directive laisse le choix aux États membres de limiter à un tiers la proportion de représentants des salariés au sein de l'organe de direction à l'issue de l'opération.

B. DROIT INTERNE

En droit des sociétés, les règles relatives à la fusion et à la scission de sociétés sont définies au chapitre VI du titre III du livre II du code de commerce, aux articles L. 236-1 à L. 236-32.

La section IV dudit chapitre contient les dispositions législatives particulières relatives aux fusions transfrontalières (articles L. 236-25 à L. 236-32). Sa rédaction résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire qui a transposé en droit interne la directive n° 2005/56/CE du 26 octobre 2005 sur les fusions transfrontalières des sociétés de capitaux.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION EN VUE DE LA TRANSPOSITION D'UNE DIRECTIVE SUR LES OPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES EN DROIT DES SOCIÉTÉS

Le **I** du présent article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires pour :

– transposer la directive UE 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières (**1° du I**) ;

– harmoniser avec certaines des dispositions encadrant les opérations transfrontalières et simplifier, compléter et moderniser les régimes des fusions, scissions, apports partiels et transferts de siège des sociétés commerciales prévus au chapitre VI du titre III du livre II du code de commerce (**2° du I**).

L'habilitation ne porte donc pas seulement sur la section du code de commerce contenant les dispositions législatives particulières relatives aux fusions transfrontalières (articles L. 236-25 à L. 236-32), mais sur l'ensemble du chapitre relatif à la fusion et à la scission (articles L. 236-1 à L. 236-32).

Le **3° du I** habilite le Gouvernement, dans les mêmes conditions, à rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions qui résulteront de l'ordonnance (pour celles qui relèvent de la compétence de l'État), d'une part, et à procéder, le cas échéant, aux adaptations de ces dispositions en ce qui concerne Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part.

Le **premier alinéa du I** du présent article fixe le **délai d’habilitation à six mois** à compter de la publication de la loi.

Le **II** du présent article fixe le **délai de dépôt du projet de loi de ratification à trois mois** à compter de la publication de l’ordonnance.

Selon l’étude d’impact, la demande d’habilitation du Gouvernement se justifie par le caractère « *particulièrement technique des dispositions à transposer et leur nombre conséquent* », l’« *impact modéré de la transposition de la directive sur les entreprises* », et « *la nécessité d’assurer un cadre juridique le plus uniforme possible en veillant tout particulièrement à résorber les décalages ou incohérences pouvant exister entre, d’une part, le régime applicable aux opérations transfrontalières et, d’autre part, le régime existant pour ces mêmes opérations réalisées au niveau national* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article **modifié par deux amendements**.

Les deux amendements ont été adoptés par la commission à l’initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois.

Un premier amendement a **restreint le délai d’habilitation à trois mois** au lieu de six mois. Le rapporteur pour avis a justifié le raccourcissement de ce délai par le fait que la directive devait être transposée au plus tard le 31 janvier 2023 et qu’il convenait, par conséquent, d’accélérer le calendrier de publication de l’ordonnance de transposition. Le raccourcissement du délai d’habilitation se justifie d’autant plus que le projet d’ordonnance est grande partie rédigé. Plusieurs fiches et projets de transposition ont d’ailleurs été transmis pour information à votre Rapporteur.

Un second amendement a encadré les choix de transposition du Gouvernement :

– en prévoyant que **l’autorité compétente en charge du contrôle de légalité** de l’opération de transformation, de fusion ou de scission transfrontalière serait le **greffier du tribunal de commerce** ;

– et en **excluant la possibilité de limiter la proportion de représentants des salariés** au sein de l’organe de direction de la société issue de la transformation ou des sociétés bénéficiaires de la scission transfrontalière.

Le Gouvernement n’a pas présenté en séance d’amendement pour revenir sur ces modifications, qui sont conformes au projet d’ordonnance qu’il est en train d’élaborer.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel de la rapporteure.

*

* *

Article 10

**Élimination d'une sur-transposition de la directive (UE) 2017/1132
du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés**

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 assouplit, à un double titre, le régime de sanction applicable aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) et aux sociétés par actions en cas d'insuffisance des capitaux propres.

En premier lieu, il allonge le délai à quatre exercices comptables, au lieu de deux en l'état du droit, dans lequel la société doit régulariser sa situation et disposer de capitaux propres au moins égaux à la moitié du capital social.

En second lieu, il écarte la sanction de dissolution judiciaire lorsque la société, malgré la persistance de l'insuffisance de capitaux propres, réduit son capital social en deçà d'un seuil fixé par décret en Conseil d'État ou lorsque son capital social est déjà en deçà dudit seuil.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA DISSOLUTION JUDICIAIRE POUR INSUFFISANCE DE CAPITAUX PROPRES

A. DROIT INTERNE

Le capital d'une société – le **capital social** – est constitué par les apports promis par les associés. Il a vocation, à ce titre, à constituer une garantie pour les créanciers. Le capital social représente la **valeur initiale** de la société. Ainsi que le rappelle l'étude d'impact, il est fait une large publicité auprès des tiers du montant du capital social puisque celui-ci « *doit figurer sur l'ensemble des papiers d'affaires de la société (article R. 123-238 du code de commerce), c'est-à-dire sur les lettres, factures, annonces et publications diverses, mais également sur son site internet* ».

Les **capitaux propres** sont constitués à la fois par le capital social apporté à la création mais également, pour l'essentiel, par l'ensemble des résultats non distribués aux associés. Les capitaux propres représentent une **valeur actualisée** de la société. Ils sont mentionnés au bilan et « *correspondent à la somme algébrique des apports, des écarts de réévaluation, des bénéfices autres que ceux pour lesquels une décision de distribution est intervenue, des pertes, des subventions d'investissement et des provisions réglementées* » (article R. 123-91 du code de commerce).

Il peut arriver que les capitaux propres d'une société soient inférieurs à son capital social, lorsque celle-ci a réalisé au cours des exercices successifs davantage de pertes que de profits et qu'elle n'a pas procédé à une diminution de son capital social.

Dans ce cas, le capital social peut donner une indication erronée aux tiers, et notamment aux créanciers, de la solvabilité d'une société. C'est pourquoi, en droit commercial, il existe un régime de sanctions lorsque le capital social d'une société à responsabilité limitée (SARL) ou d'une société par actions (société anonyme, société en commandite par actions et société par actions simplifiée) est durablement inférieur à une fraction des capitaux propres.

Ainsi que l'expose l'étude d'impact, ce dispositif se justifie « *par la nécessité de maintenir un gage suffisant aux créanciers et par la fourniture d'une information crédible aux tiers* ».

En l'état du droit, le régime de sanctions prévu en cas d'insuffisance de capitaux propres s'applique lorsque lesdits capitaux propres sont inférieurs à **la moitié** du capital social. Initialement, la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales avait fixé ce seuil à trois quarts. Celui-ci a été réduit à un quart par la loi n° 69-12 du 6 janvier 1969. Le seuil actuel est issu de la loi n° 81-1162 du 30 décembre 1981 et s'applique depuis le 1^{er} janvier 1982.

Le code de commerce prévoit ainsi que, pour les SARL et les sociétés par actions, **dans le cas où les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié de leur capital social**, l'assemblée générale doit se réunir dans un délai de quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, afin de décider de dissoudre ou non la société (article L. 233-42 pour les SARL et article L. 225-48 pour les sociétés par actions).

Conformément aux articles R. 223-36 (pour la SARL) et R. 225-166 (pour les sociétés par actions), la décision prise par l'assemblée générale (dissolution ou maintien de l'activité) doit être :

- publiée dans un support d'annonces légales ;
- inscrite au registre du commerce et des sociétés (RCS) et déposée au greffe du tribunal de commerce du lieu du siège social.

En cas de manquement à cette obligation, l'article L.123-3 du code de commerce permet au juge commis à la surveillance du RCS d'enjoindre sous astreinte une société à procéder aux formalités de publicité.

Si l'assemblée générale décide de ne pas dissoudre la société (cas le plus fréquent en pratique), la société dispose de deux exercices comptables pour remédier à la situation. La situation peut se rétablir d'elle-même grâce à la réalisation de bénéfices qui permettent de reconstituer le seuil minimal de capitaux propres exigé. À défaut, la société est, en théorie, tenue de réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes.

En cas de non-respect de ces dispositions (absence de vote de l'assemblée générale pour la poursuite de l'activité ou absence de reconstitution des capitaux propres à hauteur de la moitié du capital social dans le délai imparti), toute personne intéressée est en droit de demander la dissolution de la société. Ce recours peut notamment être exercé par un concurrent. Toutefois, ce type de recours est rare en pratique.

L'intérêt d'engager une telle procédure est fortement réduit par le fait que le tribunal peut accorder à la société un délai maximal de six mois pour régulariser sa situation. Au surplus, le tribunal ne peut prononcer la dissolution, si, au jour où il statue sur le fond, cette régularisation a eu lieu.

Il faut encore ajouter que la dissolution judiciaire pour insuffisance de capitaux propres ne peut être prononcée à l'encontre des sociétés en procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou de celles qui bénéficient d'un plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire.

Le principal intérêt du régime de sanctions prévu en cas d'insuffisance de capitaux propres réside, en pratique, dans la publicité obligatoire de la résolution par laquelle l'assemblée générale constate les pertes et décide de poursuivre l'activité de la société. Cette publicité permet de renseigner les tiers sur les difficultés de la société.

B. DROIT EUROPÉEN

L'article 58 de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés prévoit qu'en cas de perte grave du capital souscrit, l'assemblée générale de la société doit être convoquée **dans un délai fixé par les législations des États membres afin d'examiner s'il y a lieu, soit de dissoudre la société, soit d'adopter toute autre mesure**. Il précise que la législation d'un État membre ne peut pas fixer à plus de la moitié du capital souscrit le montant de la perte considérée comme grave.

La directive laisse donc une marge d'appréciation nationale importante aux États membres en matière de sanction judiciaire de perte grave du capital social.

Le droit commercial français (examiné *supra*) est conforme au droit européen, puisqu'il prévoit un seuil de 50 % pour caractériser une perte grave de capital social, un délai de convocation de l'assemblée générale (fixé à quatre mois) pour se prononcer sur la continuité de l'activité, et un régime de sanctions qui repose sur des formalités de publicité et une dissolution judiciaire à la demande de tout intéressé.

Toutefois, selon l'étude d'impact, certains États membres ont adopté des mesures plus souples que celles en vigueur en France. Elle expose que plusieurs États, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, « ne mentionnent même pas le cas de dissolution anticipée » et que, dans ces pays, « la perte grave du capital souscrit ne

débouche aucunement sur une dissolution forcée de la société en l'absence de reconstitution de ses capitaux propres ».

Le Gouvernement en déduit que les dispositions françaises constituent une sur-transposition de la directive. Il indique, dans l'exposé des motifs du projet de loi DDADUE, que les entreprises françaises font « *face à un risque de dissolution excessif et considérablement accru comparativement aux entreprises d'autres États membres* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOULISSEMENT DU RÉGIME DE SANCTIONS EN CAS D'INSUFFISANCE DE CAPITAUX PROPRES

Le présent article assouplit le régime des sanctions prévu pour les SARL et les sociétés par actions en cas de perte de la moitié du capital social.

Pour ce faire, le 1^o modifie l'article L. 223-42 du code de commerce applicable aux SARL et le 2^o modifie l'article L.225-248 du même code applicable aux sociétés par actions. Le 3^o complète l'article L. 950-1 du même code afin d'étendre l'application de ces dispositions aux îles Wallis et Futuna.

En premier lieu, le présent article allonge le délai de régularisation à quatre exercices comptables, au lieu de deux en l'état du droit.

En deuxième lieu, il permet à la société d'échapper définitivement à la sanction de la dissolution judiciaire même si ses capitaux propres demeurent inférieurs à la moitié du capital social. Pour cela, la société doit réduire son capital social en dessous d'un seuil fixé par un décret en Conseil d'État (sauf si son capital social est déjà en deçà de ce seuil). Dans l'étude d'impact, le Gouvernement précise que ce seuil doit « *dépendre de la taille de la société, et notamment celle de son bilan* ».

Dit plus simplement et autrement, le présent article n'autorise pas les SARL et sociétés par actions ayant des capitaux propres durablement inférieurs à la moitié du capital social à disposer d'un capital social supérieur à un montant fixé par un décret en Conseil d'État. Le dispositif proposé a donc pour effet de renforcer la crédibilité du capital social et la valeur de l'information qu'il représente.

Le présent article a aussi pour effet d'écarter, pour toutes les SARL et sociétés par actions disposant d'un capital social inférieur à un montant fixé par décret en Conseil d'État, la sanction de dissolution judiciaire pour insuffisance de capitaux propres. Pour ces dernières, il subsiste une simple incitation à reconstituer leurs fonds propres, puisque l'assemblée générale devra toujours se prononcer sur la dissolution ou la poursuite de l'activité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article modifié par plusieurs amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

CHAPITRE III
MISE EN CONFORMITÉ À LA SUITE DE DÉCISIONS DE JUSTICE

Article 11

**Extension du mécanisme d’auto-apurement pour les opérateurs économiques
sujets à une exclusion des procédures de passation des marchés publics et des
contrats de concession**

*La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission
des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la
République sur cet article.*

Adopté par la commission avec modifications

L’article 11 étend le mécanisme d’auto-apurement permettant à un opérateur économique qui prend des mesures correctrices de ne pas être exclu de la procédure de passation de marchés publics ou de contrats de concessions, malgré sa condamnation définitive pour certains faits. Il met ainsi le droit interne en conformité avec les dispositions des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE du 26 février 2014, portant respectivement sur l’attribution de contrats de concession et la passation des marchés publics.

Le Sénat a prévu que les mesures correctrices prises par l’opérateur économique devaient faire l’objet d’une évaluation par l’acheteur public ou l’autorité concédante, en tenant compte « *de la gravité de l’infraction commise* ».

**I. L’ÉTAT DU DROIT : LE MÉCANISME D’AUTO-APUREMENT EN DROIT DE
LA COMMANDE PUBLIQUE**

A. DROIT EUROPÉEN

Deux directives européennes du 26 février 2014 régissent le cadre juridique que doivent appliquer les États membres en matière de **passation des marchés publics** et d’attribution des **contrats de concession** :

- la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics, désignée ci-après « *directive marchés publics* » ;

- et la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil sur l’attribution des contrats de concession, ci-après « *directive concessions* ».

Dans un but de moralisation de la vie des affaires, ces deux directives ont prévu différents **motifs d’exclusion** des opérateurs économiques des procédures d’attribution des marchés publics et des contrats de concession.

Parmi ces motifs, figure la **condamnation définitive de l'opérateur économique pour certains faits**, tels que la participation à une organisation criminelle, la corruption, le blanchiment de capitaux, le terrorisme, le travail des enfants, la traite d'êtres humains, ou la fraude fiscale (article 38 de la « *directive concessions* » et article 57 de la « *directive marchés publics* »).

L'obligation d'exclure un opérateur économique de la procédure de passation s'applique aussi lorsque la personne condamnée par un jugement définitif est un membre de l'organe administratif, de gestion ou de surveillance dudit opérateur économique ou détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle en son sein.

Les deux directives prévoient que ces motifs d'exclusion obligatoire peuvent être complétés par les États membres par d'autres motifs facultatifs comme les « *fautes professionnelles graves* » remettant en cause « *l'intégrité* » de l'opérateur économique.

Elles prévoient également un **mécanisme dit « d'auto-apurement »** (« *self-cleaning* » en anglais) qui permet à l'opérateur économique d'échapper au motif d'exclusion s'il a pris des **mesures correctrices**. Ce mécanisme d'auto-apurement n'est ouvert que si le jugement de condamnation n'a pas prononcé expressément une peine d'interdiction de soumissionner.

Sous cette réserve, il est prévu que l'opérateur économique « *peut fournir des preuves afin d'attester que les mesures qu'il a prises suffisent à démontrer sa fiabilité malgré l'existence du motif d'exclusion* » résultant d'une condamnation définitive. Si ces preuves sont jugées suffisantes, « *l'opérateur économique concerné n'est pas exclu de la procédure* » (article 38, paragraphe 9, de la « *directive concessions* » et article 57, paragraphe 6, de la « *directive marchés publics* »).

Dans un **arrêt du 11 juin 2020**, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a dit pour droit qu'une réglementation nationale qui n'accorde pas à un opérateur économique la possibilité d'apporter la preuve qu'il a pris des mesures correctrices susceptibles de démontrer le rétablissement de sa fiabilité n'était pas conforme à la « *directive concessions* ».

B. DROIT INTERNE

Les directives « *marchés publics* » et « *concessions* » précitées ont été **transposées en droit interne** par l'article 45 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par l'article 39 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

S'agissant des motifs d'exclusion, la transposition française **a distingué entre les faits graves et les faits moins graves**. Depuis le 1^{er} avril 2019 et l'entrée en vigueur du code de la commande publique (CCP), l'exclusion de la procédure de

passation pour faits graves est codifiée à l'article L. 2141-1 pour les marchés publics et à l'article L. 3123-1 pour les contrats de concession (pour les faits les moins graves, l'exclusion est prévue aux articles L. 2141-4 et L. 3123-4 du CCP et visent essentiellement des infractions au droit du travail).

La principale différence de régime entre les faits graves et les faits moins graves en droit interne est l'absence de transposition du mécanisme d'auto-apurement pour les premiers, contrairement aux seconds. Par ailleurs, outre la mise en œuvre possible de l'auto-apurement, il est prévu, pour les faits les moins graves, que le motif d'exclusion ne s'applique pas « *en cas d'obtention d'un sursis en application des articles 132-31 ou 132-32 du code pénal, d'un ajournement du prononcé de la peine en application des articles 132-58 à 132-62 du code pénal ou d'un relèvement de peine en application de l'article 132-21 du code pénal ou des articles 702-1 ou 703 du code de procédure pénale* » (articles L. 2141-4 et L. 3123-4 du CCP).

Le motif d'exclusion pour faits graves s'applique pour une **vingtaine d'infractions** (trafic de stupéfiants, traite des êtres humaines, escroquerie, abus de confiance, blanchiment, terrorisme, concussion, corruption, prise illégale d'intérêts par une personne exerçant une fonction publique, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les concessions, soustraction et détournement de biens par une personne exerçant une fonction publique, trafic d'influence, entraves à l'exercice de la justice, faux et usage de faux, participation à une association de malfaiteurs, fraude fiscale, entrave aux agents de l'administration fiscale, organisation d'un refus collectif de l'impôt).

La condamnation définitive entraîne, sans que le jugement ait besoin de le mentionner, l'interdiction, pour l'opérateur économique concerné, de soumissionner à toute procédure de passation des marchés publics et des contrats de concession **pendant une durée de 5 ans**.

Il s'agit d'une **exclusion de plein droit**. L'acheteur ou l'autorité concédante ne fait que constater la cause d'exclusion et ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation.

En pratique, l'opérateur économique doit fournir une attestation sur l'honneur lorsqu'il candidate, ainsi qu'un extrait de casier judiciaire s'il a été retenu à l'issue de la procédure de passation (en application des articles R. 2144-1 et suivants du CCP).

En raison de l'absence de mécanisme d'auto-apurement, le Conseil d'État a jugé que l'article L. 3123-1 du CCP méconnaissait la « *directive concessions* » (**arrêt « Vert Marine » du 12 octobre 2020**).

Cette jurisprudence est transposable à l'article L. 2141-1 du CCP pour les marchés publics, sa rédaction étant identique à celle de l'article L. 3123-1 du même code pour les contrats de concession, et omettant de ce fait tout mécanisme d'auto-apurement.

Il s'ensuit, conformément au principe de primauté du droit européen, que les acheteurs publics et les autorités concédantes sont, en théorie, tenues d'examiner les mesures correctrices présentées par les opérateurs économiques dans le cadre du mécanisme d'auto-apurement, même si le CCP n'en prévoit pas.

Article L. 2141-1 du CCP

« Sont exclues de la procédure de passation des marchés les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-40, 225-4-1, 225-4-7, 313-1, 313-3, 314-1, 324-1, 324-5, 324-6, 421-1 à 421-2-4, 421-5, 432-10, 432-11, 432-12 à 432-16, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 441-1 à 441-7, 441-9, 445-1 à 445-2-1 ou 450-1 du code pénal, aux articles 1741 à 1743, 1746 ou 1747 du code général des impôts, ou pour recel de telles infractions, ainsi que pour les infractions équivalentes prévues par la législation d'un autre État membre de l'Union européenne.

« La condamnation définitive pour l'une de ces infractions ou pour recel d'une de ces infractions d'un membre de l'organe de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance ou d'une personne physique qui détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle d'une personne morale entraîne l'exclusion de la procédure de passation des marchés de cette personne morale, tant que cette personne physique exerce ces fonctions.

« Sauf lorsque la peine d'exclusion des marchés a été prononcée pour une durée différente par une décision de justice définitive, l'exclusion de la procédure de passation des marchés au titre du présent article s'applique pour une durée de cinq ans à compter du prononcé de la condamnation. »

Article L. 3123-1 du CCP

« Sont exclues de la procédure de passation des contrats de concession les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour l'une des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-40, 313-1, 313-3, 314-1, 324-1, 324-5, 324-6, 421-1 à 421-2-4, 421-5, 432-10, 432-11, 432-12 à 432-16, 433-1, 433-2, 434-9, 434-9-1, 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 441-1 à 441-7, 441-9, 445-1 à 445-2-1 ou 450-1 du code pénal, aux articles 1741 à 1743, 1746 ou 1747 du code général des impôts, et pour les contrats de concession qui ne sont pas des contrats de concession de défense ou de sécurité aux articles 225-4-1 et 225-4-7 du code pénal, ou pour recel de telles infractions, ainsi que pour les infractions équivalentes prévues par la législation d'un autre État membre de l'Union européenne.

« La condamnation définitive pour l'une de ces infractions ou pour recel d'une de ces infractions d'un membre de l'organe de gestion, d'administration, de direction ou de surveillance ou d'une personne physique qui détient un pouvoir de représentation, de décision ou de contrôle d'une personne morale entraîne l'exclusion de la procédure de passation des contrats de concession de cette personne morale, tant que cette personne physique exerce ces fonctions.

« L'exclusion de la procédure de passation des contrats de concession au titre du présent article s'applique pour une durée de cinq ans à compter du prononcé de la condamnation. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE EXTENSION DU MÉCANISME D'AUTO-APUREMENT ET DES CAS DE DISPENSE D'EXCLUSION DES MARCHÉS PUBLICS ET CONTRATS DE CONCESSION

Le présent article **étend aux faits graves** (mentionnés aux articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du CCP) **les exceptions à l'exclusion automatique des marchés publics et contrats de concessions** prévues pour les faits les moins graves (mentionnés aux articles L. 2141-4 et L. 3123-4 du CCP).

Dans son avis, le Conseil d'État a estimé que « *les dispositions proposées sont de nature à mettre le droit de la commande publique en conformité, sur cette question, avec les exigences des directives 2014/23/UE et 2014/24/UE du 26 février 2014 relatives respectivement à l'attribution de contrats de concession et à la passation des marchés publics* ». Il en a conclu que ces dispositions n'appelaient aucune observation de sa part.

L'étude d'impact mentionne également que le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) s'est prononcé favorablement dans un avis du 3 novembre 2022.

A. UNE EXTENSION DU MÉCANISME D'AUTO-APUREMENT PRÉVU PAR LES DIRECTIVES MARCHÉS PUBLICS ET CONCESSIONS

Le présent article **étend aux faits graves le mécanisme d'auto-apurement** prévu pour les faits les moins graves. Il corrige ainsi un défaut de transposition des directives européennes précitées, en permettant à un opérateur économique qui a adopté des mesures correctrices d'échapper aux interdictions de soumissionner en cas de condamnation définitive.

Pour ce faire, il complète les articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du CCP par l'insertion d'un nouvel alinéa, dont la rédaction est identique à celle qui a été retenue aux articles L. 2141-4 et L. 3123-4 pour les faits les moins graves.

Ainsi, l'alinéa ajouté prévoit que :

« Cette exclusion n'est pas applicable à la personne qui établit qu'elle n'a pas fait l'objet d'une peine d'exclusion des marchés publics inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire en application de l'article 775-1 du code de procédure pénale, qu'elle a régularisé sa situation, qu'elle a réglé l'ensemble des amendes et indemnités dues, qu'elle a collaboré activement avec les autorités chargées de l'enquête et qu'elle a pris des mesures concrètes de nature à prévenir la commission d'une nouvelle infraction pénale ».

Autrement dit, et conformément aux deux directives précitées, l'auto-apurement est subordonné :

– à **l'absence de condamnation à la peine complémentaire d'exclusion des marchés publics** ; ce faisant, le dispositif proposé respecte le principe de séparation des pouvoirs, puisque le mécanisme d'auto-apurement demeure

impossible à mettre en œuvre si le pouvoir judiciaire a prononcé une sanction pénale d'exclusion des marchés publics ;

– et à la mise en œuvre de **mesures correctrices cumulatives** (régularisation de la situation, règlement des amendes et indemnités dues, collaboration active avec les enquêteurs, et mesures concrètes de nature à éviter la réitération des faits).

Comme indiqué dans l'étude d'impact :

*« **Un acheteur ou une autorité concédante, qui constate qu'un opérateur économique présentant une candidature à une procédure d'attribution d'un marché public ou d'un contrat de concession a fait l'objet d'une condamnation définitive pour l'une des infractions mentionnées aux articles L. 2141-1 ou L. 3123-1 du CCP, devra, avant d'exclure cet opérateur économique de la procédure, lui permettre d'apporter des preuves permettant d'attester que les mesures qu'il a prises suffisent à démontrer sa fiabilité malgré cette condamnation** ».*

De ce fait, le dispositif proposé est susceptible d'avoir un **impact, en termes de charge administrative, sur les collectivités territoriales et les services de l'État**. Cependant, la contrainte devrait être modérée. Selon les indications de l'étude d'impact, la mesure ne concernerait que « *très peu de procédures* », car elle est « *limitée aux rares cas dans lesquels un candidat aurait été condamné pour des faits graves* ».

En pratique, en cas de condamnation pour l'un des faits graves précités, l'autorité administrative devra prendre une décision pour apprécier si les mesures correctrices sont suffisantes. Au cours des auditions de votre Rapporture, des précisions ont été apportées par la direction des affaires juridiques (DAJ) relevant du ministère de l'économie et des finances sur le régime juridique de cette décision. Dans certains cas, cette décision nécessitera une nouvelle réunion de la commission d'appel d'offre. Des recours seront possibles et seront ouverts tant à l'opérateur économique, si les mesures correctrices qu'il a présentées sont jugées insuffisantes, qu'aux tiers non retenus à l'issue de la procédure, si les mesures correctrices présentées par leurs concurrents ont été jugées, à l'inverse, suffisantes.

B. UNE EXTENSION DE LA DISPENSE D'EXCLUSION DES MARCHÉS PUBLICS ET CONTRATS DE CONCESSION EN CAS DE CONDAMNATION À DU SURSIS, D'AJOURNEMENT OU DE RELÈVEMENT DE LA PEINE

Le présent article étend aux faits graves la dispense d'exclusion prévue pour les faits les moins graves en cas de condamnation à du sursis, d'ajournement ou de relèvement de la peine.

Pour ce faire, il complète les articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du CCP par l'insertion d'un second alinéa, dont la rédaction est identique à celle qui a été retenue aux articles L. 2141-4 et L. 3123-4 pour les faits les moins graves.

Le second alinéa ajouté par le présent article prévoit que :

« Cette exclusion n'est pas non plus applicable en cas d'obtention d'un sursis en application des articles 132-31 ou 132-32 du code pénal, d'un ajournement du prononcé de la peine en application des articles 132-58 à 132-62 du code pénal ou d'un relèvement de peine en application de l'article 132-21 du code pénal ou des articles 702-1 ou 703 du code de procédure pénale ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article **modifié par un amendement**, présenté par le rapporteur pour avis, qui a été adopté lors de l'examen du texte en commission. Le Gouvernement a tenté, lors de l'examen du texte en séance, de revenir sur cette modification en présentant un amendement concurrent, mais celui-ci a été rejeté.

La modification opérée par le Sénat a consisté à ajouter, dans les deux articles du CCP concernés, le principe selon lequel les mesures correctrices prises par l'opérateur économique **doivent faire l'objet d'une évaluation qui tient compte** *« de la gravité de l'infraction commise »*. Cette évaluation incombe à l'acheteur public ou l'autorité concédante.

Ce faisant, le Sénat a entendu encadrer davantage le mécanisme d'auto-apurement issu du dispositif proposé par le Gouvernement.

L'objectif recherché par le Sénat est de **maintenir le caractère dissuasif** du principe d'exclusion pour faits graves des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession.

Dans l'exposé sommaire de l'amendement adopté en commission, le rapporteur pour avis a fait valoir, au soutien de sa position, que **les directives conditionnaient le mécanisme d'auto-apurement à une évaluation** en fonction de la gravité de l'infraction pénale ou de la faute commise. Selon le rapporteur pour avis, il résulte des termes des deux directives que cette évaluation, qui doit porter sur les *« mesures concrètes »* de nature à *« prévenir »* la réitération des faits, peut aboutir au constat de l'insuffisance de ces mesures, à condition que celui-ci soit motivé et que la décision afférente soit transmise à l'opérateur économique concerné.

Lors de l'examen du projet de loi en séance, le Gouvernement a présenté un amendement concurrent, dont l'exposé sommaire mentionnait que l'ajout du Sénat *« n'apparaît pas nécessaire et emporterait plusieurs difficultés juridiques »*.

En premier lieu, le Gouvernement a souligné, dans l'exposé sommaire de son amendement, que l'évaluation des mesures correctrices prises par l'opérateur économique était **implicite** dans le dispositif qu'il a proposé. Selon le Gouvernement, *« les acheteurs et les autorités concédantes, lorsqu'ils apprécient si les preuves apportées par le candidat se prévalant du dispositif de*

l'« auto-apurement » sont suffisantes, doivent le faire au regard tant de la gravité de l'infraction ou de la faute que des circonstances de leur commission ».

En second lieu, le Gouvernement a souligné, lors des débats en séance, le caractère **incomplet** du mécanisme d'évaluation voulu par le Sénat, en ce qu'il porte uniquement sur la gravité de l'infraction ou de la faute commise, **sans prendre en compte les circonstances particulières** de la commission des faits.

Or, l'article 38, paragraphe 9, alinéa 2 de la « *directive concessions* » et l'article 57, paragraphe 6, alinéa 3 de la « *directive marchés publics* » prévoient que les « *circonstances particulières* » d'une telle infraction ou faute commise par l'opérateur économique doivent aussi être examinées.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement présenté par la rapporteure, qui a complété l'apport du Sénat en prévoyant que l'évaluation des mesures correctrices devait aussi prendre en compte les « *circonstances particulières* » de l'infraction commise.

Ce même amendement a procédé à diverses corrections légistiques pour améliorer la lisibilité des dispositions relatives au mécanisme d'auto-apurement dans le code de la commande publique.

*

* *

CHAPITRE IV
Dispositions relatives à l'accessibilité des produits et services

Article 12

Transposition de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services

Adopté par la commission avec modifications

L'article 12 transpose la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. Si le texte initial prévoyait une transposition par voie d'ordonnance, l'article procède désormais directement aux modifications nécessaires des codes et lois dont relèvent les nouvelles exigences en matière d'accessibilité.

I. L'EXTENSION DES EXIGENCES EN MATIÈRE D'ACCESSIBILITÉ PRÉVUES PAR LE DROIT FRANÇAIS ET EUROPÉEN

A. LES GARANTIES D'ACCESSIBILITÉ PRÉVUES PAR LE DROIT EN VIGUEUR SE LIMITENT À UNE PARTIE DES SERVICES DE COMMUNICATION AU PUBLIC EN LIGNE

1. Un champ restreint des obligations en matière d'accessibilité

a. Une exigence d'accessibilité qui s'impose aux services publics et aux grandes entreprises

● L'article 47 de la loi du 11 février 2005 ⁽¹⁾ impose à certains services de communication au public en ligne d'être accessibles aux personnes handicapées. Cette exigence s'applique à « l'accès à tout type d'information sous forme numérique, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, en particulier les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique » ⁽²⁾.

L'impératif d'accessibilité concernait, à l'origine, uniquement les services relevant directement de l'État, des collectivités et des établissements publics qui en dépendent.

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

(2) Il de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée.

- La loi du 7 octobre 2016 ⁽¹⁾ a étendu cette obligation :

1° Aux organismes délégataires d'une mission de service public ;

2° Aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède un seuil défini par décret en Conseil d'État, actuellement fixé à 250 millions d'euros ⁽²⁾.

- La loi du 5 septembre 2018 ⁽³⁾ a complété l'article 47 de la loi du 11 février 2005, conformément à la directive (UE) 2016/2102 du 26 octobre 2016 ⁽⁴⁾, afin d'en étendre le champ d'application à l'ensemble des organismes du secteur public, soit :

1° Les personnes morales de droit public ;

2° Les personnes de droit privé créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et soit financées majoritairement par une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé créés pour satisfaire spécifiquement un même besoin d'intérêt général, soit dont la gestion est soumise à leur contrôle ou bien dans la mesure où plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par celles-ci ;

3° Les personnes morales de droit privé constituées par une ou plusieurs des personnes mentionnées aux 1° et 2° pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial.

- Toutefois, afin de garantir la soutenabilité économique de la conformité aux exigences d'accessibilité, celle-ci ne doit pas constituer « *une charge disproportionnée pour l'organisme concerné* » ⁽⁵⁾, c'est-à-dire lorsque la taille, les ressources et la nature de l'organisme concerné ne lui permettent pas de l'assurer et si l'estimation des avantages attendus pour les personnes handicapées de la mise en accessibilité est trop faible au regard de l'estimation des coûts pour l'organisme concerné ⁽⁶⁾.

b. Les principes de l'accessibilité

L'accessibilité des services de communication au public en ligne est appréciée au regard du référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) arrêté conjointement par le ministre chargé des personnes handicapées et le ministre

(1) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

(2) Article 2 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne.

(3) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(4) Directive (UE) 2016/2102 du Parlement Européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

(5) Il de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée.

(6) Article 4 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 précité.

chargé du numérique, dans sa dernière version en 2019 ⁽¹⁾. Il comprend 106 critères de contrôle pour tester l'accessibilité d'un site internet.

Le référentiel reprend les quatre principes de l'accessibilité prévus par la directive (UE) 2016/2102 du 26 octobre 2016 ⁽²⁾.

Les quatre principes de l'accessibilité

- la **perceptibilité** : les informations et composants des interfaces doivent être présentés aux utilisateurs de manière qu'ils les perçoivent. Cela peut être mis en œuvre par des équivalents textuels à tout contenu non textuel ou la création d'un contenu qui puisse être présenté de différentes manières sans perte d'information ni de structure ;
- l'**opérabilité** : les composants des interfaces et la navigation doivent pouvoir être utilisés. Cela peut être mis en œuvre par des outils d'orientation pour naviguer et trouver du contenu, l'instauration de fonctionnalités accessibles au clavier ou la mise en place d'un délai suffisant pour lire et utiliser le contenu ;
- la **compréhensibilité** : les informations et l'utilisation des interfaces doivent être compréhensibles, grâce à un fonctionnement prévisible ou à l'assistance à la correction d'erreurs de saisie des utilisateurs ;
- la **solidité** : le contenu doit pouvoir être interprété de manière fiable par une grande diversité d'agents utilisateurs, y compris des technologies d'assistance.

Le respect de ces principes s'impose à l'ensemble des États membres de l'Union européenne et sont traduits en critères de succès vérifiables au travers de la norme EN 301 549 v3.2.1 (2021-03).

2. Le contrôle du respect des exigences et les sanctions

• À compter de la loi du 7 octobre 2016, les personnes morales et entreprises soumises aux exigences d'accessibilité doivent faire mention, sur leur page d'accueil, de leur conformité aux règles relatives à l'accessibilité ⁽³⁾.

Elles doivent également élaborer un schéma pluriannuel de mise en accessibilité de leurs services de communication au public en ligne d'une durée de trois ans, décliné en plans d'actions annuels, et y donner accès aisément ⁽⁴⁾.

• Une sanction a, en outre, été prévue à l'article 47 de la loi du 11 février 2005 afin de s'assurer du respect de ces obligations. Le défaut de mise en conformité d'un service de communication au public en ligne avec cette double exigence de publicité fait ainsi l'objet d'une sanction administrative d'un montant fixé par décret ne pouvant excéder 25 000 euros ⁽⁵⁾, établi actuellement à

(1) Arrêté du 20 septembre 2019 portant référentiel général d'amélioration de l'accessibilité.

(2) Article 4 de la directive (UE) 2016/2102 du Parlement Européen et du Conseil du 26 octobre 2016 précitée.

(3) IV de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée.

(4) III de l'article 47 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée.

(5) Il était de 5 000 euros maximum avant la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 précitée.

2 000 euros pour les communes de moins de 5 000 habitants et à 20 000 euros pour les personnes morales ou les entreprises ⁽¹⁾.

Le ministre chargé des personnes handicapées est chargé, au travers de la direction générale de la cohésion sociale, du contrôle de la conformité des sites internet ainsi que de prononcer les éventuelles sanctions.

3. Des dispositions spécifiques quant à l'accès aux services d'accueil téléphoniques

La loi du 7 octobre 2016 a introduit des obligations d'accessibilité spécifiques aux communications téléphoniques ⁽²⁾.

D'une part, elle prévoit que l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques soient conditionnée à la fourniture d'un service de traduction simultanée écrite et visuelle pour les appels passés et reçus à destination des personnes sourdes, malentendantes, sourdaveugles et aphasiques ⁽³⁾.

D'autre part, les numéros d'appel destinés soit à recevoir les appels des usagers de services publics ⁽⁴⁾, soit, s'agissant d'entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un seuil défini par décret ⁽⁵⁾, à recueillir l'appel d'un consommateur en vue d'obtenir la bonne exécution d'un contrat conclu avec un professionnel ou le traitement d'une réclamation ⁽⁶⁾ doivent être accessibles aux personnes sourdes, malentendantes, sourdaveugles et aphasiques.

B. LES NOUVELLES OBLIGATIONS PORTÉES PAR LA DIRECTIVE (UE) 2019/882 DU 17 AVRIL 2019 RELATIVE AUX EXIGENCES EN MATIÈRE D'ACCESSIBILITÉ APPLICABLES AUX PRODUITS ET SERVICES

1. Un champ d'application élargi à de nombreux produits et services

La directive UE 2019/882 du 17 avril 2019 vise à harmoniser les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité de certains produits et services afin de garantir la libre circulation de ceux-ci.

Elle reprend les principes d'accessibilité définis par la directive (UE) 2016/2102 du 26 octobre 2016 et élargit le champ des obligations actuelles, issues

(1) Article 8 du décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 précité.

(2) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

(3) Article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques.

(4) Article 78 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 précitée.

(5) Le seuil est fixé à 250 millions d'euros aux termes de l'article 3 du décret n° 2017-875 du 9 mai 2017 relatif à l'accès des personnes handicapées aux services téléphoniques.

(6) Article L. 112-8 du code de la consommation.

du droit national comme du droit européen, à un ensemble de produits et de services, quels que soient les organismes ou les entreprises qui les portent.

Les nouvelles exigences de la directive sont applicables aux produits mis sur le marché et aux services fournis après le 28 juin 2025.

CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE (UE) 2019/882

Produits	Services
<ul style="list-style-type: none"> ● Systèmes informatiques matériels à usage général du grand public et systèmes d'exploitation relatifs à ces systèmes matériels ; ● Terminaux de paiements en libre-service ; ● Terminaux en libre-service notamment : guichets de banque automatiques, distributeurs de titres de transport, bornes d'enregistrement automatiques ; ● Terminaux en libre-service interactifs ; ● Liseuses numériques. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Services de communications électroniques et fournissant un accès à des services de médias audiovisuels et à des livres numériques ; ● Plusieurs éléments de certains services de transport aérien, ferroviaire, par voie de navigation intérieure et par autobus : sites internet, services intégrés sur appareils mobiles, billets et billetterie électroniques, fourniture d'information sur les services de transport, terminaux en libre-service ; ● Services bancaires aux consommateurs ; ● Commerce électronique ; ● Logiciels spécialisés ; ● Réception des communications d'urgence dirigées vers le numéro d'urgence unique européen « 112 ».

Source : commission des affaires sociales d'après l'article 2 de la directive (UE) 2019/882 du 17 avril 2019.

Alors que les règles actuelles limitent l'application des exigences d'accessibilité aux seuls services de communication au public en ligne du secteur public et des entreprises réalisant un chiffre d'affaires annuel de plus de 250 millions d'euros, les nouvelles exigences s'appliqueront à des organismes et des entreprises relevant du secteur public comme du secteur privé.

2. Des mesures transitoires et une garantie de soutenabilité dans la mise en œuvre de la directive

a. Une période transitoire pour la fourniture de services au moyen de produits utilisés légalement avant l'entrée en vigueur du dispositif

● Afin de permettre une mise en œuvre progressive des nouvelles exigences d'accessibilité, l'article 32 de la directive UE 2019/882 du 17 avril 2019 prévoit plusieurs mécanismes transitoires pour la fourniture de services.

D'une part, une période de cinq ans s'ouvre, à compter du 28 juin 2025, durant laquelle la fourniture de services peut être effectuée en utilisant des produits utilisés légalement à des fins de fourniture de services similaires avant cette date. De même, les contrats de services conclus avant le 28 juin 2025 continuent de courir jusqu'à leur expiration, dans une limite de cinq années à compter de cette date.

● S'agissant de services fournis au moyen de terminaux en libre-service, ils peuvent continuer à l'être jusqu'à la fin de leur durée de vie économiquement utile dès lors qu'ils étaient utilisés légalement par les prestataires de services avant le

28 juin 2025. La durée de vie économiquement utile ne peut toutefois excéder vingt ans après la mise en service des terminaux.

3. Une garantie de soutenabilité économique pour les opérateurs et des dérogations

● L'article 14 de la directive UE 2019/882 du 17 avril 2019 prévoit que les nouvelles exigences en matière d'accessibilité doivent s'appliquer dans la mesure où la conformité :

1° N'exige pas de modification significative d'un produit ou d'un service qui entraîne une modification fondamentale de la nature de celui-ci ;

2° N'entraîne pas l'imposition d'une charge disproportionnée aux opérateurs économiques concernés.

Cette double exception vise à garantir une mise en accessibilité compatible avec les impératifs des opérateurs économiques. Ceux-ci doivent cependant effectuer une évaluation des effets de la conformité aux exigences en matière d'accessibilité assortie de preuves qui peuvent faire l'objet d'une vérification. L'annexe VI de la directive (UE) 2019/882 du 17 avril 2019 détaille les critères pouvant être mobilisés pour procéder à l'évaluation de la charge disproportionnée.

● Par dérogation, les microentreprises ⁽¹⁾ qui proposent des services sont exonérées de l'obligation de conformité aux exigences en matière d'accessibilité ⁽²⁾. Elles sont, en outre, exonérées d'assortir leur évaluation des effets de la conformité des preuves à l'appui.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AUTORISER LE GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE POUR METTRE EN CONFORMITÉ LE DROIT FRANÇAIS AUX EXIGENCES DE LA DIRECTIVE (UE) 2019/882

A. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER À DE NOMBREUSES ADAPTATIONS DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Compte tenu de l'élargissement du champ des obligations d'accessibilité, il apparaît nécessaire de procéder à la modification des différents codes et lois dans lesquels figurent les exigences actuelles.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, *« la transposition de la directive trouvera potentiellement sa place au sein du chapitre II du titre I du livre IV du code de la consommation portant sur la conformité et sécurité des produits et services par la création d'une section dédiée à l'accessibilité (section 3), ainsi que*

(1) L'article 3 de la directive définit la microentreprise comme étant une entreprise qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 2 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

(2) Article 4 de la directive.

dans la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées »⁽¹⁾. Des modifications du code monétaire et financier seront également nécessaires pour adapter les exigences en matière de services de paiement, de services liés à un compte de paiement, de monnaie électronique ou de services d'investissement.

S'agissant de la question des livres numériques, les règles spécifiques qui les concernent ne figureront pas dans le code de la consommation, dans la mesure où il ne s'agit pas seulement d'un bien de consommation mais également d'un bien culturel. Elles trouveront également leur place dans la loi du 11 février 2005.

Enfin, la directive prévoit qu'un régime de sanctions soit instauré afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles exigences d'accessibilité. Le régime de contrôle ainsi que l'autorité qui en a la charge devra donc être précisé dans la loi.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées, auditionné par la rapporteure, insiste sur l'importance de mettre en œuvre un véritable contrôle assorti de moyens humains capables de vérifier la réalité de l'accessibilité des produits et services concernés.

B. UN IMPACT FINANCIER QUI JUSTIFIE DES MESURES TRANSITOIRES

L'étude d'impact du projet de loi fournit des éléments quant aux effets financiers de la transposition de la directive UE 2019/882 du 17 avril 2019 et justifie certaines des mesures transitoires qui devront être prises pour accompagner les acteurs économiques.

- Dans le secteur des livres numériques, l'investissement lié aux nouvelles exigences d'accessibilité représente un surcoût annuel, à compter du 28 juin 2005, de 2,4 à 5,5 millions d'euros. La mise en conformité du stock représente, pour sa part, un investissement de 49 à 98 millions d'euros pour l'ensemble des livres publiés jusqu'à cette date⁽²⁾.

- Dans le secteur bancaire, la mise en accessibilité des différents équipements constitue un enjeu financier important.

D'une part, les près de 74 000 distributeurs automatiques de billets déployés en métropole doivent faire l'objet d'une mise en conformité. Afin de préserver le maillage territorial très dense dont bénéficie la France, l'étude d'impact semble privilégier une adaptation progressive du parc de distributeurs. Ceux-ci ayant un cycle de vie d'environ quinze ans, et le taux de renouvellement du parc étant de 10 % chaque année, une période transitoire devrait être prévue dans la limite du maximum de vingt ans autorisé par la directive⁽³⁾.

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 140.

(2) Id.

(3) Id.

D'autre part, les près de 1,2 million de terminaux de paiements utilisés dans le commerce indépendant et 470 000 utilisés dans le commerce organisé ainsi que les 124 000 terminaux destinés au paiement sur automates peuvent faire l'objet d'une mise en conformité sur une période plus restreinte mais pour un coût qui demeure important pour les acteurs concernés ⁽¹⁾.

● Enfin, dans le secteur des transports, les près de 8 750 bornes de vente de titres, dont le coût moyen unitaire est de 20 000 à 30 000 euros, doivent également faire l'objet d'un remplacement progressif s'agissant d'appareils dont la durée de vie est, normalement, comprise entre vingt et trente ans.

C. LE CHOIX D'UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE

Le choix du recours à une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance d'une durée de six mois figurant au **I** du présent article est justifié par le Gouvernement par :

– le caractère technique des exigences portées par la directive ;

– la nécessité d'assurer la mise en place d'un cadre juridique le plus uniforme possible pour le régime des produits, d'une part, et pour le régime des services, d'autre part, en veillant tout particulièrement à résorber les éventuels décalages ou incohérences ⁽²⁾.

Les nouvelles dispositions devraient conduire à modifier un certain nombre de textes parmi lesquels le code de la consommation, le code monétaire et financier, le code des postes et des communications électroniques, le code des transports, la loi du 11 février 2005 et la loi du 30 septembre 1986 ⁽³⁾.

Le 2° du **I** prévoit en outre des mesures pour rendre applicables les nouvelles exigences d'accessibilité à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, et adapter ces dispositions en ce qui concerne Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **II** prévoit que le projet de loi de ratification soit déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

(1) *Ibid.*, p. 141.

(2) *Ibid.*, pp. 138-139.

(3) *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de Mme Frédérique Puissat et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, le Sénat a adopté un amendement en séance publique, contre l'avis du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission, complétant le I^o du présent article afin de garantir que la transposition de la directive par voie d'ordonnance assurera une « *répartition territoriale équilibrée dans l'accès [aux] produits et services* » concernés ⁽¹⁾.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

● À l'initiative du Gouvernement, la commission a adopté un amendement de rédaction globale du présent article visant à transposer directement la directive UE 2019/882 du 17 avril 2019 ⁽²⁾. Outre cinq sous-amendements rédactionnels de la rapporteure ⁽³⁾, la commission a également adopté un sous-amendement de Mme Astrid Panosyan-Bouvet (groupe Renaissance) et plusieurs de ses collègues visant à préciser que le régime des sanctions sera renforcé notamment en ce qui concerne le respect des obligations actuelles d'accessibilité ⁽⁴⁾.

● Les **I** et **II**, qui portaient initialement l'habilitation à transposer la directive par voie d'ordonnance, ont été supprimés.

● Le **III** modifie le code de la consommation pour y inscrire les obligations en matière d'accessibilité des produits et services au sein d'un nouvel article L. 412-13 figurant dans la section 3 du chapitre II du titre I^{er} du livre IV. Celui-ci prévoit que les opérateurs économiques mettent sur le marché des produits et fournissent des services conformes aux exigences en matière d'accessibilité dont le contenu est arrêté conjointement par les ministres chargés de l'économie et des personnes handicapées. Les produits et services concernés, détaillés *supra*, figureront dans une liste fixée par décret tout comme les obligations des opérateurs.

Les très petites entreprises fournissant des services sont exemptées de se conformer aux nouvelles exigences ⁽⁵⁾.

L'article prévoit également, conformément à la directive, que les exigences en matières d'accessibilité s'appliquent uniquement dans la mesure où la conformité :

– n'exige pas de modification significative d'un produit ou d'un service qui entraîne une modification fondamentale de la nature de celui-ci et ;

(1) Amendement n° 1 rect. ter.

(2) Amendement AS53.

(3) Sous-amendements AS65, AS66, AS67, AS68 et AS69.

(4) Sous-amendement AS112.

(5) Il s'agit des entreprises de moins de dix personnes réalisant un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas deux millions d'euros ou dont le total du bilan n'excède pas deux millions d'euros.

– n’entraîne pas l’imposition d’une charge disproportionnée aux opérateurs économiques concernés ⁽¹⁾.

Les conditions d’application de cette exemption sont définies par décret. Toutefois, lorsque l’opérateur économique bénéficie d’un financement en vue d’améliorer l’accessibilité d’un produit ou service, il ne peut, par la suite, demander à être exempté de la mise en conformité de ce produit ou ce service.

Le III introduit également un article L. 511-25-1 prévoyant un régime de contrôle des nouvelles obligations par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ainsi que, s’agissant de services relevant de secteurs spécifiques (communications électroniques, médias audiovisuels, banque), par les autorités compétentes dans la régulation de ces secteurs.

Enfin, les nouveaux articles L. 312-95 et L. 314-32 viennent étendre les obligations d’accessibilité aux prêteurs dans le cadre des crédits à la consommation ou immobiliers.

● Le **IV** modifie l’article 47 de la loi du 11 février 2005 afin de clarifier son périmètre d’application au regard des nouvelles exigences en matière d’accessibilité portées par la transposition de la directive UE 2019/882 du 17 avril 2019.

Il rétablit également l’article 48 de la même loi pour y inscrire l’obligation de respect des exigences en matière d’accessibilité des livres numériques ⁽²⁾ et des logiciels spécialisé pour l’accès à ceux-ci, dont le contenu est arrêté conjointement par les ministres chargés de la culture et des personnes handicapées.

Une exemption est à nouveau prévue, dans les mêmes conditions que celles prévues au I, d’une part, pour les très petites entreprises fournissant ces services et, d’autre part, lorsque la mise en conformité entraîne une modification fondamentale de ceux-ci et une charge disproportionnée pesant sur les opérateurs concernés.

L’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique est chargée du contrôle du respect des exigences en matière d’accessibilité, du suivi des plaintes ainsi que des mesures correctives nécessaires.

● Le **V** prévoit, notamment, d’inscrire dans un nouvel article L. 311-14, figurant dans une section 6 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre III du code monétaire et financier, les obligations en matière d’accessibilité liées à différents services et opérations bancaires.

● Le **VI** complète l’article L. 1112-1 du code des transports afin de garantir l’accessibilité des services relevant de ce secteur qui sont compris dans la directive.

(1) Un décret détermine les critères d’évaluation du caractère disproportionné de la charge.

(2) Définis à l’article 1^{er} de la loi n° 2011-590 du 26 mai 2011 sur le prix du livre numérique.

• Le **VII** inclut, au *p* de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, la fourniture d'un service de traduction simultanée écrite et visuelle dans le champ des nouvelles exigences en matière d'accessibilité.

• Le **VIII** permet une meilleure prise en compte de l'aphasie dans les services de communications électroniques visant à rendre accessible la communication, notamment téléphonique, avec le service ou l'organisme concerné.

• Le **IX** autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois, afin de renforcer, d'une part, le régime des sanctions des manquements aux obligations d'accessibilité des services de communication au public prévues actuellement à l'article 47 de la loi du 11 février 2005 et, d'autre part, l'accessibilité des services téléphoniques par la mise en place d'un régime de sanction ainsi que d'une solution d'accessibilité téléphonique universelle.

Le sous-amendement AS112, adopté par la commission à l'initiative de Mme Astrid Panosyan-Bouvet et plusieurs de ses collègues, garantit que le renforcement du régime de sanctions, au regard de l'article 47 de la loi du 11 février 2005, concernera bien, notamment, l'obligation d'accessibilité des services de communication au public.

• Enfin, le **X** fixe les délais dans lesquels les différentes obligations entreront en vigueur :

– les obligations relatives à la mise sur le marché des produits et la fourniture de services sont applicables à compter du 28 juin 2025 ;

– les prestataires de services peuvent, jusqu'au 28 juin 2030, continuer à fournir leurs services en faisant usage de produits légalement utilisés pour la fourniture de services similaires avant cette date ;

– les contrats de services conclus avant le 28 juin 2025 peuvent s'appliquer sans modification jusqu'à expiration, et au plus tard jusqu'au 28 juin 2030 ;

– les terminaux en libre-service utilisés légalement par les prestataires de services avant le 28 juin 2025 peuvent continuer à être utilisés pour fournir des services similaires jusqu'à la fin de leur durée de vie économiquement utile, cette période ne pouvant excéder quinze ans après leur mise en service ;

– la mise en conformité aux exigences spécifiques en matière d'accessibilité de la réception des communications d'urgence dirigées vers le numéro d'urgence unique européen « 112 » intervient au plus tard le 28 juin 2027.

*

* *

CHAPITRE V
Dispositions relatives aux activités bancaires

Article 13

Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre de la directive (UE) 2021/2167 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits ⁽¹⁾.

I. UN CADRE EUROPÉEN VISANT À FACILITER LA CRÉATION D'UN MARCHÉ SECONDAIRE DES CRÉDITS NON PERFORMANTS

Afin de faciliter l'assainissement par les banques de leur bilan, l'Union européenne s'est dotée d'un cadre visant à permettre la création d'un marché secondaire des crédits non performants.

A. LES PRÊTS NON-PERFORMANTS : UNE SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR LE SYSTÈME BANCAIRE

La réglementation bancaire européenne ⁽²⁾ qualifie de prêts non performants (PNP) les prêts autres que ceux détenus à des fins de transaction, remplissant au moins l'un des critères suivants :

- prêts importants présentant un arriéré supérieur à 90 jours ;
- prêts dont le débiteur est considéré comme probablement incapable de s'acquitter intégralement de ses obligations de crédit sauf recours à la réalisation de la garantie, indépendamment de l'existence d'un montant en souffrance ou du nombre de jours d'arriéré.

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

(2) Cf. notamment la Norme technique d'exécution de l'Autorité bancaire européenne relative à l'information prudentielle sur les restructurations et les expositions non performantes (Implementing Technical Standards on supervisory reporting on forbearance and non-performing exposures), publiée en 2013.

La présence au bilan d'une banque d'un encours important de prêts non performants est susceptible de nuire à sa solvabilité et sa notation, en même temps qu'elle dégrade sa rentabilité en rognant les marges qu'elle dégager sur son activité d'octroi de crédit. Il convient en outre de noter que le poids des PNP dans le bilan des banques de certains pays entrave la pleine réalisation d'une union bancaire. En effet, les risques qui pèsent sur celles-ci renforcent les réticences de certains États face à la perspective d'une mutualisation à l'échelle de la zone euro des garanties accordées aux épargnants pour leurs dépôts.

En 2017, le niveau élevé des stocks de PNP avait conduit la Banque centrale européenne à publier des lignes directrices ⁽¹⁾ qui appellent les banques les plus touchées à mettre en œuvre des stratégies ambitieuses de réduction de leur niveau de PNP, des restructurations des créances, actions de recouvrement ou cession de portefeuilles étant envisageables, tandis que le Conseil européen adoptait un plan d'action. Celui-ci invitait notamment la Commission à mettre au point une approche européenne destinée à encourager le développement des marchés secondaires, afin de supprimer les obstacles au transfert de PNP par des établissements bancaires à d'autres entités, tout en préservant les droits des consommateurs, ainsi qu'à simplifier et harmoniser les exigences relatives à l'octroi des agréments en vue de la gestion des prêts par des tiers.

Ayant pour objet d'assurer l'application uniforme des normes mondiales (Bâle III) dans tous les États membres de l'Union européenne, le règlement (UE) 575/2013 précité exige des banques qu'elles conservent un capital suffisant, des passifs absorbant les pertes et des actifs liquides, afin d'assurer leur solidité financière. Il prévoit ainsi qu'elles doivent disposer d'un montant total de fonds propres correspondant à au moins 8 % de leurs actifs, mesurés en fonction de leurs risques – plus un établissement détient d'actifs à risques, plus ses fonds propres doivent être élevés. Le complétant en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes, le règlement modificatif (UE) 2019/630 ⁽²⁾ vise à éviter toute accumulation excessive de prêts non performants sans une couverture suffisante des pertes sur les bilans des banques, autrement dit à garantir qu'elles mettent de côté suffisamment de ressources propres lorsque de nouveaux prêts deviennent non performants. Ainsi établit-il un filet de sécurité de type prudentiel qui permet aux établissements de couvrir jusqu'à des niveaux minimaux communs les pertes subies et attendues sur les prêts nouvellement émis une fois que ces prêts deviennent non performants.

Il convient toutefois de noter la très nette diminution du niveau des PNP en Europe au cours des dernières années, sous le double effet d'une amélioration de la conjoncture économique et d'une gestion plus prudente d'un certain nombre de pays. Ainsi le pourcentage de PNP au sein des établissements « importants » directement supervisés par la Banque centrale européenne, est-il passé de 7,5 % au

(1) *Banque centrale européenne, Lignes directrices pour les banques en ce qui concerne les prêts non performants, mars 2017.*

(2) *Règlement (UE) 2019/630 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes.*

deuxième trimestre 2015 à 1,85 % au deuxième trimestre 2022. Des disparités nationales subsistent toutefois, le ratio moyen des PNP étant, à la même date, le plus élevé en Grèce (5,2 %) et à Chypre (4,2%), tandis qu'il est particulièrement faible dans les États baltes (0,7 % en Lituanie, 0,8 % en Estonie et 0,9 % en Lettonie), la France se situe au niveau de la moyenne de la zone euro (1,84 %).

Les critères d'une exposition non performante

Le règlement (UE) 2019/630 définit comme non performantes les expositions suivantes :

- une exposition pour laquelle il est jugé y avoir eu défaut ⁽¹⁾ ;
- une exposition considérée comme dépréciée conformément au référentiel comptable applicable ;
- une exposition sous la forme d'un engagement qui, s'il était prélevé ou utilisé autrement, ne serait probablement pas remboursé intégralement sans la réalisation de la sûreté ;
- une exposition sous la forme d'une garantie financière qui serait probablement appelée par le bénéficiaire de la garantie, y compris lorsque l'exposition garantie sous-jacente remplit les critères pour être considérée comme non performante.

B. UNE DIRECTIVE VISANT À FACILITER LA CESSION ET LA DÉLÉGATION DE GESTION DES PNP

Modifiant les directives 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs ⁽²⁾ et 2014/17/UE du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel ⁽³⁾, la directive (UE) 2021/2167 précitée vise à favoriser le développement d'un marché secondaire des PNP à l'échelle l'Union européenne. L'absence d'un tel marché – compte tenu de la disparité des cadres réglementaires nationaux – entravant la réduction des stocks de PNP des banques européennes, l'objet de la directive est d'harmoniser les règles qui sont applicables aux gestionnaires et acheteurs de PNP, tout en veillant à ce que la vente de ces prêts ne porte pas atteinte aux droits des emprunteurs.

(1) Aux termes de l'article 178 du règlement, il est réputé y avoir défaut du débiteur d'une exposition non performante lorsque l'une au moins des deux conditions suivantes est remplie : l'établissement estime que, sauf recours à des mesures telles que la réalisation de la garantie, le débiteur ne pourra probablement pas s'acquitter intégralement de ses obligations de crédit envers lui, son entreprise mère ou l'une de ses filiales ; l'arriéré du débiteur sur une obligation de crédit significative envers l'établissement, son entreprise mère ou l'une de ses filiales est supérieur à 90 jours.

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

(3) Directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n ° 1093/2010.

Aux termes de la directive, les gestionnaires de crédits non performants devront obtenir un agrément de l'autorité nationale compétente dont la délivrance sera soumise au respect de certaines conditions, parmi lesquelles :

– être une personne morale et avoir son siège social dans l'État membre où l'agrément est demandé ;

– démontrer que les membres de leurs organes de direction ou d'administration jouissent d'une bonne réputation, ont un casier judiciaire vierge, n'ont pas été déclarés en faillite et possèdent les connaissances et l'expérience requises pour agir de manière compétente et responsable ;

– disposer d'une gouvernance solide et des contrôles internes adéquats ;

– suivre des règles pour la protection et le traitement équitable et diligent des emprunteurs et pour l'enregistrement et le traitement gratuit de leurs plaintes ;

– appliquer des procédures adéquates de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ;

– être soumis aux exigences nationales en matière d'information et de publication d'informations.

Les autorités nationales compétentes devront :

– appliquer une procédure d'agrément pour les gestionnaires de crédits en exigeant qu'ils prouvent qu'ils remplissent l'ensemble des conditions ;

– décider dans un délai de 90 jours d'accorder ou de refuser l'agrément ;

– être dotées des pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanction et pouvoir, dans certaines circonstances, retirer un agrément ;

– tenir un registre en ligne accessible au public de tous les gestionnaires de crédits ;

– autoriser, sous certaines conditions, les gestionnaires de crédits agréés dans un État membre à exercer ailleurs dans l'Union européenne.

Pour leur part, les établissements de crédit devront fournir aux acheteurs potentiels de PNP des informations sur les droits du créancier afin qu'ils puissent eux-mêmes évaluer la probabilité de recouvrer le prêt en cours et fournir deux fois par an à leurs autorités nationales certaines informations, tels les coordonnées des acheteurs de crédits et l'encours global des portefeuilles de crédit transférés. Les acheteurs de crédits qui transfèrent les droits d'un créancier devront en ce qui les concerne communiquer aux autorités compétentes les coordonnées du nouvel acheteur et des informations telles que l'encours global.

Les États membres doivent avoir transposé la directive au plus tard le 29 décembre 2023 et établir des sanctions administratives et des mesures correctives adéquates pour toute violation de la directive.

II. LE DROIT PROPOSÉ : UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCE

Aux termes de l'article 13 du projet de loi, le Gouvernement sollicite une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance.

Le **I** de l'article a pour objet de conférer au Gouvernement cette habilitation, pour une durée de neuf mois à compter de la promulgation de la loi. Il serait autorisé à prendre par voie d'ordonnance les mesures, relevant du domaine de la loi, nécessaires :

– d'une part, pour transposer la directive (UE) 2021/2167 et prendre les mesures de coordination et d'adaptation nécessaires ;

– d'autre part, pour rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions résultant de l'ordonnance prise, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le **II** dispose qu'un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Après avoir adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, saisie pour avis s'est prononcée en faveur de l'adoption de l'article 13. Tant la technicité des dispositions devant être prises que la faible latitude laissée aux États membres dans la transposition de la directive justifient en effet le recours à la voie des ordonnances.

La commission des affaires sociales a adopté l'article 13 ainsi modifié.

*

* *

TITRE II
DISPOSITIONS D'ADAPTATION
AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE SOCIALE

CHAPITRE I^{ER}
Équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants

Article 14

Transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil

Adopté par la commission avec modifications

L'article 14 transpose la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

À cet effet, il procède, dans le code du travail et le code de l'action sociale et des familles, aux aménagements nécessaires pour tenir pleinement compte des exigences du droit européen.

I. LA LÉGISLATION NATIONALE RÉPOND DÉJÀ LARGEMENT AUX EXIGENCES DU DROIT EUROPÉEN EN MATIÈRE DE CONCILIATION ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVÉE DES TRAVAILLEURS

La directive (UE) 2019/1158 ⁽¹⁾, dont le présent article assure la transposition ⁽²⁾, fixe de nouvelles exigences minimales « *pour parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les opportunités sur le marché du travail et le traitement au travail, en facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les travailleurs qui sont parents ou les aidants* » (article 1^{er}).

(1) Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil.

(2) En application de l'article 20, § 1, de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 2 août 2022.

A. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PRIVÉE, COMPOSANTE DE LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

● L'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne charge cette dernière de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. L'article 23 de la charte des droits fondamentaux précise que l'égalité doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération. L'égalité des sexes et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée sont, de surcroît, deux des vingt principes du socle européen des droits sociaux, proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.

Égalité des sexes et équilibre entre vie professionnelle et vie privée : deux des vingt principes du socle européen des droits sociaux

Principe n° 2 : égalité des sexes

L'égalité de traitement et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes doivent être garanties et encouragées dans tous les domaines, y compris en ce qui concerne la participation au marché du travail, les conditions d'emploi et la progression de carrière.

Principe n° 9 : équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée

Les parents et les personnes ayant des responsabilités familiales ont le droit de bénéficier de congés adaptés et de formules de travail flexibles, ainsi que d'avoir accès à des services de garde. Les femmes et les hommes doivent avoir accès à des congés spéciaux sur un pied d'égalité afin de s'acquitter de leurs responsabilités familiales, le recours équilibré à ces formules de congés devant être encouragé.

Plusieurs directives traitent de ces deux questions essentielles, en particulier les directives 2006/54/CE ⁽¹⁾ et 2010/41/UE ⁽²⁾ du Parlement européen et du Conseil et les directives 92/85/CEE ⁽³⁾, 97/81/CE ⁽⁴⁾ et 2010/18/UE ⁽⁵⁾ du Conseil.

Il n'en demeure pas moins que la conciliation entre vie professionnelle et vie privée « *reste un défi considérable à relever pour de nombreux parents et travailleurs qui ont des responsabilités familiales, notamment du fait de la plus*

(1) Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

(2) Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

(3) Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE).

(4) Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES.

(5) Directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE.

grande prévalence d'horaires de travail prolongés et variables qui a des conséquences négatives sur l'emploi des femmes »⁽¹⁾. On le sait, la difficulté à trouver un équilibre entre obligations professionnelles et obligations familiales explique pour une large part leur sous-représentation sur le marché du travail. On sait également l'« *incidence négative sur l'emploi des femmes* »⁽²⁾ qu'entraîne la prise en charge d'un membre de la famille malade ou dépendant.

● À la veille de l'adoption de la directive (UE) 2019/1158, le cadre juridique européen contenait peu de dispositions tendant à favoriser le partage des responsabilités familiales à parts égales entre les femmes et les hommes. L'absence de congé de paternité et de congé parental rémunérés dans de nombreux États membres contribuait, du reste, à ce que peu de pères s'absentent du travail à l'occasion de la naissance de leurs enfants. Or, le fait qu'ils recourent aux dispositifs permettant de concilier vie professionnelle et vie privée génère un certain nombre d'effets positifs, entre réduction de la quantité relative de travail familial non rémunéré effectué par les femmes et augmentation du temps dont elles disposent pour l'exercice d'un emploi rémunéré.

Ce constat établi, la directive (UE) 2019/1158 fixe de nouvelles exigences minimales en matière de congé de paternité, de congé parental et de congé d'aidant, ainsi qu'en matière de formules souples de travail pour les travailleurs qui sont parents ou aidants.

En premier lieu, elle invite les pays membres à instituer un congé de paternité de dix jours ouvrables au profit des pères ou, le cas échéant, des « *personnes reconnues comme seconds parents équivalents par la législation nationale* »⁽³⁾ (article 4, § 1), dans le but « *d'encourager un partage plus égal des responsabilités familiales entre les femmes et les hommes et de faire en sorte qu'un lien entre les pères et les enfants se tisse tôt* »⁽⁴⁾. Le bénéficiaire du congé, pris « *autour de la date de la naissance de l'enfant* »⁽⁵⁾, doit percevoir une rémunération ou une allocation d'un montant au moins équivalent à celui de l'indemnité qu'il percevrait en cas d'arrêt de travail pour raison de santé, dans la limite d'un éventuel plafond déterminé par la loi. L'octroi de la rémunération ou de l'allocation peut être subordonné à une exigence d'ancienneté insusceptible d'excéder six mois avant la date prévue de la naissance de l'enfant (article 8, § 2).

À l'heure actuelle, les États membres attribuent un congé de paternité d'une durée moyenne de vingt-trois jours mais les régimes mis en place se caractérisent par de grandes disparités⁽⁶⁾. Au 1^{er} juillet 2021, six pays accordaient encore un congé d'une durée inférieure à celle prescrite par la directive. Si, depuis cette date,

(1) Directive (UE) 2019/1158 précitée (considérant 10).

(2) Id.

(3) Directive (UE) 2019/1158 précitée (considérant 19).

(4) Id.

(5) Id.

(6) Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 154.

l'Italie, la République tchèque et Malte ont mis leur législation en conformité avec le droit européen, tel n'était pas le cas, au moment du dépôt du présent projet de loi, de la Hongrie, des Pays-Bas ou de la Roumanie (cinq jours), même si l'évolution du cadre normatif est enclenchée dans ce dernier pays ⁽¹⁾.

En deuxième lieu, elle reconnaît à chaque travailleur le droit de disposer d'un congé parental de quatre mois, qui doit être pris avant que l'enfant n'atteigne un âge qu'il revient à chaque État ou aux conventions collectives de définir et qui ne peut être supérieur à huit ans (article 5, § 1). Le bénéficiaire du congé peut être subordonné à une période de travail ou à une exigence d'ancienneté qui ne peut dépasser un an (article 5, § 4). La rémunération ou l'allocation versée au salarié est arrêtée par les partenaires sociaux ou par l'État (article 8, § 3). Par ailleurs, la directive porte la durée minimale du congé qui ne peut être transférée d'un parent à l'autre d'un à deux mois.

En troisième lieu, « [a]fin de donner aux hommes et aux femmes qui ont des responsabilités familiales davantage de possibilités de rester dans la population active » ⁽²⁾, la directive ouvre la voie à la création d'un congé d'aidant de cinq jours ouvrables par an pour l'ensemble des travailleurs (article 6, § 1), de sorte qu'ils soient en mesure d'« apporter des soins personnels ou une aide personnelle à un membre de la famille ou à une personne qui vit dans le même ménage [...] et qui nécessite des soins ou une aide considérables pour raison médicale grave » (article 3, § 1 c)). Elle ne contient, en revanche, aucune précision sur l'octroi d'une rémunération ou allocation durant ce congé.

En quatrième lieu, la directive appelle les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs qui sont parents et les aidants soient autorisés à :

– s'absenter du travail pour cause de force majeure « liée à des raisons familiales urgentes en cas de maladie ou d'accident » (article 7) ;

– demander des « formules souples de travail » pour s'occuper de leurs proches (article 9, § 1), « y compris, dans la mesure du possible, par le recours au travail à distance, à des horaires de travail souples ou à une réduction du temps de travail » ⁽³⁾.

La directive impose, au demeurant, que les droits acquis ou en cours d'acquisition à la date de début du congé de paternité, du congé parental et du congé d'aidant ainsi que de l'absence du travail pour raison de force majeure soient maintenus jusqu'à la fin dudit congé ou de ladite absence du travail (article 10, § 1). Elle ajoute que le travailleur a le droit de retrouver son emploi ou un poste de travail équivalent à des conditions qui ne lui soient pas moins favorables et de bénéficier

(1) Id.

(2) Directive (UE) 2019/1158 précitée (considérant 27).

(3) Directive (UE) 2019/1158 précitée (considérant 34).

de toute amélioration des conditions de travail à laquelle il aurait eu droit s'il ne s'était pas absenté pour l'un des motifs évoqués ci-dessus (article 10, § 2).

B. EN DROIT FRANÇAIS, PLUSIEURS DISPOSITIFS PERMETTENT AUX PARENTS ET AUX AIDANTS D'ALLIER ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ET RESPONSABILITÉS FAMILIALES

Le droit français comprend d'ores et déjà un certain nombre de dispositions favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée des salariés, ce thème relevant d'ailleurs du champ de la négociation collective à l'échelle de la branche mais aussi de l'entreprise.

Article L. 2241-1 du code du travail (*extraits*)

« Les organisations liées par une convention de branche ou, à défaut, par des accords professionnels se réunissent, au moins une fois tous les quatre ans pour les thèmes mentionnés aux 1° à 5° et au moins une fois tous les cinq ans pour les thèmes mentionnés aux 6° et 7°, pour négocier :

« 2° Sur les mesures tendant à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et sur les mesures de rattrapage tendant à remédier aux inégalités constatées ainsi que sur la mise à disposition d'outils aux entreprises pour prévenir et agir contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes ;

« 2° *bis* Sur les mesures destinées à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des salariés proches aidants ; »

Article L. 2242-17 du code du travail (*extraits*)

« La négociation annuelle [*en entreprise*] sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie et des conditions de travail porte sur :

« 1° L'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle pour les salariés ;

« 2° Les objectifs et les mesures permettant d'atteindre l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, notamment en matière de suppression des écarts de rémunération, d'accès à l'emploi, de formation professionnelle, de déroulement de carrière et de promotion professionnelle, de conditions de travail et d'emploi, en particulier pour les salariés à temps partiel, et de mixité des emplois. Cette négociation s'appuie sur les données mentionnées au 2° de l'article L. 2312-36. »

1. Le congé de paternité et d'accueil de l'enfant

Depuis le 1^{er} juillet 2021, le père salarié et, le cas échéant, le conjoint ou concubin salarié de la mère ou la personne salariée liée à elle par un pacte civil de solidarité (PACS) bénéficient d'un congé de paternité et d'accueil de l'enfant de vingt-cinq jours calendaires ou de trente-deux jours calendaires en cas de naissances multiples (contre respectivement onze et dix-huit jours auparavant) ⁽¹⁾.

(1) Article L. 1225-35 du code du travail.

Ce congé, au cours duquel le contrat de travail est suspendu, est composé d'une période de quatre jours calendaires consécutifs, qui font immédiatement suite au congé de naissance de trois jours ⁽¹⁾, et d'une période de vingt et un jours calendaires, portée à vingt-huit jours calendaires en cas de naissances multiples.

Lorsque l'état de santé de l'enfant nécessite son hospitalisation immédiate après la naissance, la période de congé de quatre jours consécutifs est prolongée de droit, à la demande du salarié, pour une durée limitée à trente jours consécutifs ⁽²⁾.

Le salarié perçoit, pendant toute la durée du congé et, le cas échéant, pendant la période d'hospitalisation de l'enfant susmentionnée, des indemnités journalières versées par la sécurité sociale ⁽³⁾. Des dispositions collectives peuvent néanmoins prévoir des conditions d'indemnisation plus favorables.

Enfin, il doit retrouver, à l'issue du congé, son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente ⁽⁴⁾.

2. Le congé parental d'éducation

Le salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'une année à la date de naissance de son enfant, adopté ou confié en vue de son adoption, ou de l'arrivée au foyer d'un enfant qui n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, soit seize ans révolus, peut bénéficier, pendant la période qui suit l'expiration du congé de maternité ou d'adoption, d'un congé parental d'éducation, durant lequel le contrat de travail est suspendu, ou d'une réduction de sa durée de travail, sans que celle-ci puisse être inférieure à seize heures hebdomadaires ⁽⁵⁾.

Le congé parental d'éducation et la période d'activité à temps partiel ont une durée initiale d'un an au plus. Ils peuvent être renouvelés dans les conditions présentées ci-après ⁽⁶⁾.

DURÉE ET DATE DE FIN DU CONGÉ EN FONCTION DU NOMBRE D'ENFANTS NÉS

Nombre d'enfants nés simultanément	Durée maximale initiale du congé	Renouvellement du congé	Date de fin du congé (quelle que soit la date du début du congé)
1	1 an	Renouvelable 2 fois	Au plus tard le jour du 3 ^e anniversaire de l'enfant
2	1 an	Renouvelable 2 fois	Au plus tard à la date d'entrée à l'école maternelle
3 ou plus	1 an	Renouvelable 5 fois	Au plus tard le jour du 6 ^e anniversaire des enfants

Source : commission des affaires sociales.

(1) 3^o de l'article L. 3142-1 du code du travail.

(2) Articles L. 1225-35 et D. 1225-8-1 du code du travail.

(3) Article L. 331-8 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 1225-36 du code du travail.

(5) Article L. 1225-47 du code du travail.

(6) Article L. 1225-48 du code du travail.

DURÉE ET DATE DE FIN DU CONGÉ EN FONCTION DU NOMBRE D'ENFANTS ADOPTÉS

Nombre d'enfants de moins de 3 ans adoptés simultanément	Durée maximale initiale du congé	Renouvellement du congé	Date de fin du congé (quelle que soit la date du début du congé)
1	1 an	Renouvelable 2 fois	Au plus tard 3 ans après l'arrivée de l'enfant au foyer
2	1 an	Renouvelable 2 fois	Au plus tard 3 ans après l'arrivée des enfants au foyer
3 ou plus	1 an	Renouvelable 5 fois	Au plus tard le jour du 6 ^e anniversaire des enfants

Nombre d'enfants de plus de 3 ans et de moins de 16 ans adoptés simultanément	Durée maximale initiale du congé	Renouvellement du congé	Date de fin du congé (quelle que soit la date du début du congé)
1 ou plus	1 an	Non	Au plus tard 1 an après l'arrivée de l'enfant ou des enfants au foyer

Source : commission des affaires sociales.

En cas de maladie, d'accident ou de handicap graves de l'enfant, ils peuvent être prolongés d'une année supplémentaire ⁽¹⁾.

Le salarié en congé parental d'éducation ou en activité à temps partiel au sens de l'article L. 1225-47 du code du travail n'est pas rémunéré par son employeur pour la période non travaillée, sauf dispositions collectives contraires. En revanche, il peut percevoir une indemnisation, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), versée soit à taux plein s'il n'exerce plus d'activité professionnelle ou suit une formation professionnelle non rémunérée, soit à taux partiel s'il exerce une activité ou poursuit une formation professionnelle rémunérée, à temps partiel ⁽²⁾.

À l'issue du congé parental d'éducation ou de la période de travail à temps partiel, le salarié doit retrouver son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente ⁽³⁾.

3. Le congé d'aidant

En droit français, le congé d'aidant peut prendre trois formes.

a. Le congé de présence parentale

Est éligible au congé de présence parentale le salarié dont l'enfant à charge ⁽⁴⁾ est atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue et des soins

(1) Article L. 1225-49 du code du travail.

(2) I de l'article L. 531-4 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 1225-55 du code du travail.

(4) Au sens de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale.

contraignants ⁽¹⁾. La durée du congé ne peut excéder trois cent dix jours ouvrés, soit quatorze mois, sur une période maximale de trois ans ⁽²⁾.

Le salarié n'est pas rémunéré par l'employeur mais il peut bénéficier de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ⁽³⁾.

À l'issue du congé, il doit retrouver son précédent emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente ⁽⁴⁾.

b. Le congé de solidarité familiale

Est éligible au congé de solidarité familiale le salarié dont un ascendant, un descendant, un frère, une sœur ou une personne partageant le même domicile souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable ⁽⁵⁾. En principe, la durée du congé est définie par accord collectif ⁽⁶⁾ mais la loi prévoit qu'il ne peut durer plus de trois mois et qu'il peut être renouvelé une fois ⁽⁷⁾.

Le salarié n'est pas rémunéré par l'employeur mais il peut percevoir l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie (AJAP) ⁽⁸⁾.

À l'issue du congé, il doit retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente ⁽⁹⁾. Il conserve le bénéfice de tous les avantages acquis antérieurement ⁽¹⁰⁾.

c. Le congé de proche aidant

Le salarié a droit à un congé de proche aidant lorsqu'un proche ou un membre de sa famille subit un handicap ou une perte d'autonomie ⁽¹¹⁾, qu'il s'agisse :

- de son conjoint, son concubin ou son partenaire lié par un PACS ;
- d'un ascendant ou d'un descendant ;
- d'un enfant dont il assume la charge ⁽¹²⁾ ;

(1) Article L. 1225-62 du code du travail.

(2) Article D. 1225-16 du code du travail.

(3) Article L. 544-1 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 1225-64 du code du travail.

(5) Article L. 3142-6 du code du travail.

(6) Article L. 3142-14 du code du travail.

(7) Article L. 3142-15 du code du travail.

(8) Article L. 168-1 du code de la sécurité sociale.

(9) Article L. 3142-10 du code du travail.

(10) Article L. 3142-12 du code du travail.

(11) Article L. 3142-16 du code du travail.

(12) Au sens de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale.

- d’un collatéral jusqu’au quatrième degré ;
- d’un ascendant, d’un descendant ou d’un collatéral jusqu’au quatrième degré de son conjoint, concubin ou partenaire lié par un PACS ;
- d’une personne âgée ou handicapée avec laquelle il réside ou avec laquelle il entretient des liens étroits et stables, à qui il vient en aide de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.

En principe, la durée du congé est définie par accord collectif ⁽¹⁾ mais la loi prévoit qu’il ne peut durer plus de trois mois ⁽²⁾ et qu’il peut être renouvelé dans la limite d’un an pour l’ensemble de la carrière ⁽³⁾.

Le salarié n’est pas rémunéré par l’employeur mais il peut percevoir l’allocation journalière du proche aidant (AJPA) ⁽⁴⁾.

À l’issue du congé, il doit retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d’une rémunération au moins équivalente ⁽⁵⁾. Il conserve le bénéfice de tous les avantages acquis antérieurement ⁽⁶⁾.

*

Outre ces congés, d’autres solutions sont mobilisables pour permettre aux proches aidants de concilier vie professionnelle et vie privée. Ainsi l’employeur peut-il « *opter pour un accompagnement [des salariés concernés] par des dispositifs aménageant l’organisation du temps de travail similaires à ceux existant déjà pour les salariés parents de jeunes enfants (aménagement des horaires quotidiens, télétravail, conversion des jours de congé et de RTT dans le cadre d’un compte épargne)* » ⁽⁷⁾.

(1) Article L. 3142-26 du code du travail.

(2) Article L. 3142-27 du code du travail.

(3) Article L. 3142-19 du code du travail.

(4) Article L. 168-8 du code de la sécurité sociale.

(5) Article L. 3142-22 du code du travail.

(6) Article L. 3142-21 du code du travail.

(7) Étude d’impact accompagnant le projet de loi, p. 152.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AMÉNAGER LE DROIT NATIONAL POUR LE RENDRE CONFORME À LA DIRECTIVE (UE) 2019/1158

Parce que notre droit répond déjà largement aux exigences européennes, l'article 14 aménage le cadre juridique plus qu'il ne le bouleverse.

A. SUR LE CONGÉ PARENTAL D'ÉDUCATION

La directive (UE) 2019/1158, comme la directive (UE) 2010/18 avant elle, autorise les États membres à subordonner le droit au congé parental d'éducation à une période de travail ou à une exigence d'ancienneté qui ne peut excéder un an (article 5, § 4) ⁽¹⁾. Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), cette règle doit être interprétée « *en ce sens [qu'elle ne s'oppose] pas à une réglementation nationale qui conditionne[rait] l'octroi d'un droit à un congé parental à l'occupation sans interruption par le parent concerné d'un emploi pendant une période d'au moins douze mois immédiatement avant le début du congé parental* » alors qu'elle s'oppose, à l'inverse, « *à une réglementation nationale qui conditionne[rait] l'octroi d'un droit à un congé parental au statut de travailleur du parent au moment de la naissance ou de l'adoption de son enfant* » ⁽²⁾.

Il ressort de cette décision que la législation française n'est pas conforme aux prescriptions des textes européens dans la mesure où elle réserve le bénéfice du congé au salarié qui justifie d'une ancienneté minimale d'une année à la date de la naissance ou de l'adoption de l'enfant.

Il y a donc lieu de la faire évoluer « *pour permettre aux parents ne disposant pas d'[un] emploi au moment de la naissance de l'enfant d'être éligibles au congé parental ultérieurement* » ⁽³⁾. Tel est l'objet du 2° du I, qui adapte la rédaction de l'article L. 1225-47 du code du travail à cette nécessité.

B. SUR LE CONGÉ D'AIDANT

• Les assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes de droit privé ⁽⁴⁾, d'une part, les salariés employés par des particuliers à leur domicile privé pour réaliser des travaux à caractère familial ou ménager ⁽⁵⁾, d'autre part, sont éligibles au seul congé de présence parentale, qui leur ouvre la possibilité d'être présent auprès d'un enfant atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident.

(1) *En cas de contrats à durée déterminée successifs, au sens de la directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, avec un même employeur, la somme de ces contrats est prise en considération aux fins du calcul de la période de référence.*

(2) *Cour de justice de l'Union européenne (8^e chambre), XI contre Caisse pour l'avenir des enfants, 25 février 2021, aff. C-129/20.*

(3) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 155.*

(4) *Articles L. 421-1 et L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles.*

(5) *Article L. 7221-1 du code du travail.*

Or, la directive (UE) 2019/1158 impose aux États membres de faire en sorte que l'ensemble des travailleurs puissent prendre cinq jours ouvrables de congé d'aidant par an au minimum (article 6, § 1), ce congé ayant vocation à être pris par ceux qui viennent en aide non seulement à un enfant mais aussi à un autre membre de leur famille ou à une personne vivant dans le même ménage ⁽¹⁾.

Il y a donc lieu, là encore, de faire évoluer la législation afin que les travailleurs relevant des deux catégories susmentionnées disposent des mêmes droits que les autres.

- Le **II** du **présent article** réécrit le 12° de l'article L. 423-2 du code de l'action sociale et des familles pour rendre applicables aux assistants maternels et assistants familiaux les dispositions du code du travail relatives au congé de solidarité familiale et au congé de proche aidant, respectivement prévus aux articles L. 3142-6 et L. 3142-16. Cette évolution suppose la révision de certaines dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles, notamment par décret en Conseil d'État.

- Le **5°** du **I** modifie le 4° de l'article L. 7221-2 du code du travail pour rendre applicables les mêmes dispositions aux salariés employés par des particuliers à leur domicile privé pour réaliser des travaux à caractère familial ou ménager.

C. SUR LE MAINTIEN DES DROITS ACQUIS

1. En ce qui concerne les congés payés

- La législation française ne prévoit jamais que les périodes de congés payés sont perdues à l'issue des périodes d'absence visées par la directive (UE) 2019/1158. Mais elle ne permet pas pour autant systématiquement leur report, ce qui peut se traduire, dans certaines situations, par une perte des droits auxdits congés. Une telle hypothèse n'étant pas conforme à la directive, elle ne saurait demeurer possible.

En conséquence, l'**article 14** effectue plusieurs modifications dans le code du travail.

(1) Au sens de l'article 3, § 1 c) de la directive (UE) 2019/1158 précitée, le congé d'aidant s'entend comme « un congé du travail pour les travailleurs afin d'apporter des soins personnels ou une aide personnelle à un membre de la famille ou à une personne qui vit dans le même ménage que le travailleur et qui nécessite des soins ou une aide considérables pour raison médicale grave telle qu'elle est définie par chaque État membre ».

- Le 1° du I insère un article L. 1225-35-2 pour qu'il soit établi, d'une part, que la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant *doit* être assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits que le salarié tient de son ancienneté et, d'autre part, que celui-ci conserve le bénéfice de tous les avantages acquis avant le début du congé, par parallélisme avec ce que prévoit la loi pour les salariés en congé de maternité ⁽¹⁾ ou d'adoption ⁽²⁾.

- Le b du 3° du même I complète l'article L. 1225-54 afin qu'y soit énoncée la règle selon laquelle le salarié en congé parental d'éducation conserve le bénéfice de tous les avantages acquis avant le début de ce congé.

- Le 4° dudit I complète l'article L. 1225-65, aux termes duquel la durée du congé de présence parentale est prise en compte en totalité pour la détermination des droits que le salarié tient de son ancienneté dans l'entreprise, pour qu'il y soit également prévu que ledit salarié conserve le bénéfice de tous les avantages acquis avant le début du congé.

2. En ce qui concerne l'indemnité de licenciement d'un salarié exerçant une activité à temps partiel dans le cadre d'un congé parental d'éducation

- L'article L. 1225-54 du code du travail dispose que la durée du congé parental d'éducation est prise en compte pour moitié pour la détermination des droits que le salarié tient de son ancienneté. Par ailleurs, l'article L. 3123-5 du même code exige que l'indemnité de licenciement du salarié ayant été occupé à temps complet et à temps partiel dans la même entreprise soit calculée proportionnellement aux périodes d'emploi accomplies selon l'une et l'autre de ces deux modalités depuis son entrée dans l'entreprise.

Or, selon la CJUE, l'indemnité de licenciement d'un salarié exerçant son activité à temps partiel dans le cadre d'un congé de ce type *doit* être calculée sur la base de la rémunération à temps plein et non pas proratisée suivant le principe décrit ci-dessus.

(1) Articles L. 1225-24 et L. 3141-2 du code du travail.

(2) Articles L. 1225-42 et L. 3141-2 du code du travail.

**Cour de justice de l'Union européenne (1^{re} chambre),
RE contre Praxair MRC SAS, 8 mai 2019, aff. C-486/18 (extraits)**

« Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

« 1) La clause 2, point 6, de l'accord-cadre sur le congé parental, conclu le 14 décembre 1995, qui figure à l'annexe de la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, telle que modifiée par la directive 97/75/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce que, lorsqu'un travailleur engagé à durée indéterminée et à temps plein est licencié au moment où il bénéficie d'un congé parental à temps partiel, l'indemnité de licenciement et l'allocation de congé de reclassement à verser à ce travailleur soient déterminées au moins en partie sur la base de la rémunération réduite qu'il perçoit quand le licenciement intervient.

« 2) L'article 157 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation telle que celle au principal qui prévoit que, lorsqu'un travailleur engagé à durée indéterminée et à temps plein est licencié au moment où il bénéficie d'un congé parental à temps partiel, ce travailleur reçoit une indemnité de licenciement et une allocation de congé de reclassement déterminées au moins en partie sur la base de la rémunération réduite qu'il perçoit quand le licenciement intervient, dans la situation où un nombre considérablement plus élevé de femmes que d'hommes choisissent de bénéficier d'un congé parental à temps partiel et lorsque la différence de traitement qui en résulte ne peut pas s'expliquer par des facteurs objectivement justifiés et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe. »

Le présent projet de loi constitue le vecteur idoine pour codifier ce principe jurisprudentiel, repris du reste par la Cour de cassation ⁽¹⁾.

● Ainsi, le 3^o du **I** de l'**article 14** procède à une double modification à l'article L. 1225-54 afin que celui-ci :

– indique que la durée du congé à *temps plein* sera prise en compte *pour moitié* pour la détermination des droits que le salarié tient de son ancienneté (**a**) ;

– précise que la durée du congé à *temps partiel* sera assimilée à une *période de travail effectif* pour la détermination des mêmes droits (**b**).

(1) Cour de cassation, chambre sociale, 18 mars 2020, 16-27.825, publié au bulletin.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative de la rapporteure, la commission des affaires sociales a adopté un amendement modifiant le 1° de l’article L. 3324-6 du code du travail de sorte que les périodes de congé de paternité soient assimilées à des périodes de présence dans l’entreprise pour le calcul de la répartition de la réserve spéciale de participation, au même titre que les périodes de congé de maternité⁽¹⁾, de congé d’adoption⁽²⁾ et de congé de deuil⁽³⁾, sur le modèle de ce que prévoit le 1° de l’article L. 3314-5 pour la répartition de l’intéressement depuis l’entrée en vigueur de la loi du 16 août 2022⁽⁴⁾.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l’initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

*
* *

(1) Article L. 1225-17 du code du travail.

(2) Article L. 1225-37 du code du travail.

(3) Article L. 3142-1-1 du code du travail.

(4) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat.

CHAPITRE II Conditions de travail transparentes et prévisibles

Article 15

Transposition de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 15 adapte le droit national aux prescriptions de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

À cet effet, il procède, dans le code du travail, aux aménagements nécessaires pour tenir pleinement compte des exigences du droit européen.

I. LA DIRECTIVE (UE) 2019/1152, UN TEXTE AU SERVICE DU RENFORCEMENT DE LA PRÉVISIBILITÉ ET DE LA TRANSPARENCE DES CONDITIONS DE TRAVAIL

● L'article 31 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce la règle selon laquelle tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité, à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés. Par ailleurs, le principe n° 5 du socle européen des droits sociaux proclamé à Göteborg le 17 novembre 2017 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission reconnaît à tous les travailleurs le droit à un traitement égal et équitable concernant les conditions de travail, l'accès à la protection sociale et à la formation, indépendamment du type et de la durée de la relation de travail. Le principe n° 7 leur reconnaît celui d'être informés par écrit, lors de leur entrée en fonction, des droits et obligations qui résultent de la relation de travail, y compris durant la période d'essai.

En application de la directive 91/533/CEE ⁽¹⁾, adoptée il y a plus de trente ans, les États membres ont dû prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'il soit porté à la connaissance des travailleurs « *les éléments essentiels du contrat ou de la relation de travail* » (article 2, § 1). Mais, parce que « *les marchés du travail ont connu de profondes mutations dues à l'évolution démographique et à la dématérialisation de l'économie aboutissant à l'émergence de nouvelles formes d'emploi qui ont renforcé l'innovation, la création d'emplois et la croissance du*

(1) Directive 91/533/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

marché du travail »⁽¹⁾, il est apparu nécessaire que le cadre juridique soit adapté aux réalités économiques contemporaines.

• Tel est l'objet de la directive (UE) 2019/1152⁽²⁾, dont le présent article assure la transposition⁽³⁾, qui vise à « *améliorer les conditions de travail en favorisant un emploi plus transparent et plus prévisible tout en assurant la capacité d'adaptation du marché du travail* » (article 1^{er}, § 1).

Pour cela, elle fixe des exigences minimales dans un certain nombre de domaines.

En premier lieu, elle étend la liste des informations sur la relation de travail que l'employeur doit communiquer au travailleur au moment de sa prise de poste (article 4, § 2) en portant leur nombre de dix – directive 91/533/CEE⁽⁴⁾ – à quinze, afin de tenir compte, en particulier, de « *l'augmentation des formes d'emploi atypiques* »⁽⁵⁾.

Plusieurs de ces informations⁽⁶⁾ peuvent être délivrées par le biais d'une référence à des dispositions législatives, réglementaires, administratives, statutaires ou à des conventions collectives (article 4, § 3).

(1) Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (considérant 4).

(2) Directive (UE) 2019/1152 précitée.

(3) En application de l'article 21, § 1, de la directive, les États membres devaient prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 1^{er} août 2022.

(4) La directive 91/533/CEE précitée est abrogée par la directive (UE) 2019/1152 précitée.

(5) Directive (UE) 2019/1152 précitée (considérant 15).

(6) Il s'agit de celles qui sont mentionnées au paragraphe 2, points g) à l) et point o).

**Les informations sur la relation de travail qui doivent
être communiquées par l'employeur au travailleur
(article 4, § 2 de la directive (UE) 2019/1152)**

« 1. Les États membres veillent à ce que les employeurs soient tenus d'informer les travailleurs des éléments essentiels de la relation de travail.

« 2. Les informations visées au paragraphe 1 comprennent au moins les éléments suivants :

« a) L'identité des parties à la relation de travail ;

« b) Le lieu de travail ; à défaut de lieu de travail fixe ou prédominant, le principe selon lequel le travailleur est employé à divers endroits ou est libre de déterminer son lieu de travail, ainsi que le siège de l'entreprise ou, le cas échéant, le domicile de l'employeur ;

« c) Soit :

« i) le titre, le grade, la qualité ou la catégorie d'emploi pour lesquels le travailleur est employé ; soit

« ii) la caractérisation ou la description sommaires du travail ;

« d) La date de début de la relation de travail ;

« e) Dans le cas d'une relation de travail à durée déterminée, la date de fin ou la durée prévue de celle-ci ;

« f) Dans le cas des travailleurs intérimaires, l'identité des entreprises utilisatrices, lorsqu'elle est connue et aussitôt qu'elle l'est ;

« g) La durée et les conditions de la période d'essai, le cas échéant ;

« h) Le droit à la formation octroyé par l'employeur, le cas échéant ;

« i) La durée du congé payé auquel le travailleur a droit ou, si cette indication est impossible au moment de la délivrance de l'information, les modalités d'attribution et de détermination de ce congé ;

« j) En cas de cessation de leur relation de travail, la procédure à observer par l'employeur et le travailleur, y compris les conditions de forme et les délais de préavis, ou, si la durée des délais de préavis ne peut être indiquée au moment de la délivrance de l'information, les modalités de détermination de ces délais de préavis ;

« k) La rémunération, y compris le montant de base initial, tous les autres éléments constitutifs, le cas échéant, indiqués séparément, ainsi que la périodicité et la méthode de versement de la rémunération à laquelle le travailleur a droit ;

« l) Si le rythme de travail est entièrement ou majoritairement prévisible, la durée de la journée ou semaine de travail normale du travailleur et toute modalité concernant les heures supplémentaires et leur rémunération ainsi que, le cas échéant, toute modalité concernant les changements d'équipe ;

« m) Si le rythme de travail est entièrement ou majoritairement imprévisible, l'employeur informe le travailleur de ce qui suit :

« i) Le principe selon lequel l'horaire de travail est variable, le nombre d'heures rémunérées garanties et la rémunération du travail effectué au-delà de ces heures garanties ;

« ii) Les heures et jours de référence durant lesquels le travailleur peut être appelé à travailler ;

« iii) Le délai de prévenance minimal auquel le travailleur a droit avant le début d'une tâche et, le cas échéant, le délai d'annulation de cette tâche, visé à l'article 10, paragraphe 3 ;

« n) Toutes les conventions collectives régissant les conditions de travail du travailleur ou, s'il s'agit de conventions collectives conclues en dehors de l'entreprise par des organes ou institutions paritaires particuliers, le nom de ces organes ou institutions au sein desquels elles ont été conclues ;

« o) Lorsque cela incombe à l'employeur, l'identité du ou des organismes de sécurité sociale percevant les cotisations sociales liées à la relation de travail et toute protection en matière de sécurité sociale fournie par l'employeur. »

Elles doivent être fournies par écrit (article 5, § 1) :

– soit sous la forme d'un ou de plusieurs documents, dans un délai de sept jours calendaires à compter du premier jour de travail, si elles ne l'ont pas été précédemment ⁽¹⁾ ;

– soit sous la forme d'un document, dans un délai d'un mois à compter du même point de départ ⁽²⁾.

Elles sont communiquées sur papier ou, à condition que le travailleur y ait accès, qu'elles puissent être enregistrées et imprimées, et que l'employeur conserve un justificatif de la transmission et de la réception, sous format électronique (article 3).

Les États membres peuvent mettre à la disposition des parties au contrat des documents types et des modèles (article 5, § 2).

La directive dresse, en outre, une liste d'informations supplémentaires qui doivent être transmises au travailleur envoyé dans un autre État membre ou dans un pays tiers pour une période de quatre semaines consécutives au moins (article 7).

En deuxième lieu, la directive établit un ensemble de règles relatives aux conditions de travail.

Elle dispose, d'abord, que la durée de la période d'essai, lorsqu'elle existe, ne peut excéder six mois (article 8, § 1), en laissant aux États la possibilité, à titre exceptionnel, de « prévoir des périodes d'essai plus longues lorsque la nature de l'emploi le justifie ou lorsque cela est dans l'intérêt du travailleur » (article 8, § 3).

(1) Pour les informations mentionnées à l'article 4, paragraphe 2, points a) à e), g), k), l) et m).

(2) Pour les autres informations.

Ensuite, elle ouvre au travailleur satisfaisant à une ancienneté minimale de six mois au service du même employeur, ayant accompli sa période d'essai, le cas échéant, le droit de « *demander une forme d'emploi comportant des conditions de travail plus prévisibles et plus sûres, lorsqu'elle existe, et [de] recevoir une réponse motivée par écrit* » dans un délai d'un mois à compter de la demande (article 12, § 1 et 2) ⁽¹⁾.

**Les informations supplémentaires sur la relation de travail qui doivent être communiquées par l'employeur au travailleur envoyé dans un autre État membre ou dans un pays tiers
(article 7, § 1, 2 et 3, de la directive (UE) 2019/1152)**

« 1. Lorsqu'un travailleur est appelé à travailler dans un État membre ou un pays tiers autre que l'État membre dans lequel il travaille habituellement, les États membres veillent à ce que l'employeur lui communique avant qu'il ne parte les documents visés à l'article 5, paragraphe 1, lesquels doivent comporter au moins les informations supplémentaires suivantes :

« a) Le ou les pays dans lesquels le travail à l'étranger doit être effectué et sa durée prévue ;

« b) La devise servant au paiement de la rémunération ;

« c) Le cas échéant, les avantages en espèces ou en nature liés à la ou aux tâches ;

« d) Des renseignements indiquant si le rapatriement est organisé et, s'il l'est, les conditions de rapatriement du travailleur.

« 2. Les États membres veillent à ce qu'un travailleur détaché relevant de la directive 96/71/CE soit en outre informé :

« a) de la rémunération à laquelle il a droit en vertu du droit applicable de l'État membre d'accueil ;

« b) le cas échéant, des allocations propres au détachement et des modalités de remboursement des dépenses de voyage, de logement et de nourriture ;

« c) du lien vers le site internet national officiel unique mis en place par l'État membre d'accueil conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil. »

« 3. Les informations visées au paragraphe 1, point b), et au paragraphe 2, point a), peuvent, le cas échéant, résulter d'une référence aux dispositions spécifiques des actes législatifs, réglementaires, administratifs ou statutaires ou aux conventions collectives régissant ces informations. »

Du reste, la directive comprend des dispositions sur l'emploi parallèle (article 9), la prévisibilité minimale du travail (article 10), les contrats à la demande (article 11) et la formation obligatoire (article 13).

(1) L'article 12, § 2, de la directive précise que, « [e]n ce qui concerne les personnes physiques agissant en qualité d'employeurs et les micro, petites ou moyennes entreprises, les États membres peuvent prévoir que ce délai soit porté à trois mois au maximum et permettre qu'une réponse orale soit donnée à une demande ultérieure similaire présentée par le même travailleur si la justification de la réponse en ce qui concerne la situation du travailleur demeure inchangée ».

En troisième lieu, elle contient des prescriptions dites « horizontales » ayant pour objet d'imposer aux États membres qu'ils apportent aux travailleurs des garanties (droit au recours en cas de méconnaissance des droits découlant de la directive, article 16) et des protections (contre tout traitement défavorable ou toutes conséquences défavorables pour un travailleur résultant d'une réclamation déposée auprès de l'employeur ou découlant de toute procédure engagée dans le but de faire respecter les droits prévus par la directive, article 17 ; contre le licenciement d'un travailleur au motif qu'il aurait exercé les droits prévus par la directive, article 18).

En quatrième et dernier lieu, la directive autorise les mêmes États à écarter l'application des obligations qu'elle comporte pour les travailleurs dont le temps de travail est inférieur ou égal à une moyenne de trois heures par semaine au cours d'une période de référence de quatre semaines consécutives (article 1^{er}, § 3).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : APPORTER À LA LÉGISLATION NATIONALE LES CORRECTIONS IMPOSÉES PAR LES EXIGENCES EUROPÉENNES

Si la législation nationale est « *en très grande partie conforme voire plus protect[rice]* »⁽¹⁾ que la directive (UE) 2019/1152, il n'en reste pas moins nécessaire d'apporter à la première les quelques corrections qui s'imposent pour qu'y soient parfaitement transcrites les prescriptions de la seconde.

A. L'INFORMATION DU SALARIÉ SUR LA RELATION DE TRAVAIL

● La publication de la directive 91/533/CEE n'avait pas commandé la modification de la loi dans la mesure où le droit français satisfaisait aux exigences du droit européen. En effet, les dix informations qui devaient parvenir au travailleur en vertu de ce texte lui étaient transmises par l'intermédiaire de la déclaration préalable à l'embauche, du contrat de travail ou du bulletin de paie, dans un délai conforme aux prescriptions de la directive, à savoir deux mois au plus à compter du début de la relation de travail (article 3, § 1).

En revanche, l'adoption de la directive (UE) 2019/1152 implique une évolution du cadre normatif du fait de l'augmentation du nombre des informations appelées à être portées à la connaissance du travailleur (quinze contre dix auparavant), toutes ne figurant pas dans les documents qui lui sont remis à ce jour (le détail des modalités de versement de sa rémunération, la mention de son droit à la formation professionnelle, l'identité des organismes de sécurité sociale percevant les cotisations sociales liées à la relation de travail, la procédure applicable en cas de cessation de la relation de travail), et de la réduction du délai sous lequel elles doivent l'être (sept jours ou un mois), le nouveau régime s'avérant plus contraignant que le régime en vigueur (les données relatives à la rémunération mentionnées sur le bulletin de paie ne sont pas transmises dans le délai de sept jours par exemple, le contrat de travail à durée indéterminée ne l'est pas nécessairement non plus).

(1) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi*, p. 172.

● Aussi, le 1° du **I** du **présent article** complète la section 1 du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la première partie du code du travail, qui porte dispositions générales relatives à la formation du contrat de travail, par un article L. 1221-5-1 aux termes duquel il reviendra à l’employeur de remettre au salarié un ou plusieurs documents écrits « *précisant les informations principales relatives à la relation de travail* ».

Le salarié qui n’aura pas reçu ces informations pourra saisir le juge compétent afin de les obtenir dès lors qu’il aura préalablement mis en demeure son employeur de les lui communiquer. Selon le Conseil d’État, une telle exigence, motivée par le souci de prévenir la multiplication des procédures contentieuses, ne porte pas atteinte, par elle-même, au droit à un recours effectif. Pour autant, observe-t-il, il conviendra de veiller à ce que la procédure définie par voie réglementaire garantisse l’effectivité de ce droit ⁽¹⁾.

Un décret en Conseil d’État déterminera les modalités d’application de l’article et arrêtera, en particulier, la liste des informations en question. Le ministère du travail a fait savoir qu’il pourrait être publié d’ici la fin du premier trimestre de l’année 2023, après consultation de la Commission nationale de la négociation collective, de l’emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

Un arrêté du ministre en charge du travail proposera *a priori* trois modèles de document – en principe accessibles depuis le code du travail numérique ⁽²⁾ – aux fins de faciliter la mise en œuvre du dispositif, principalement pour les très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME) :

- un modèle regroupant les quinze informations ;
- un modèle regroupant les neuf informations à adresser sous sept jours ;
- un modèle regroupant les six informations à adresser sous trente jours.

Enfin, les salariés dont le contrat de travail est en cours à la date de promulgation de la loi pourront, conformément au **deuxième alinéa** du **II** du **présent article**, demander à leur employeur de leur fournir ou de compléter, selon des modalités fixées par décret en Conseil d’État, lesdites informations.

(1) Avis n° 406048 sur un projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans les domaines de l’économie, de la santé, du travail, des transports et de l’agriculture, 17 novembre 2022, point 20, p. 5.

(2) <https://code.travail.gouv.fr/>

B. LA LIMITATION DE LA DURÉE DE LA PÉRIODE D'ESSAI

● Aux termes de l'article L. 1221-19 du code du travail, le contrat de travail à durée indéterminée peut comporter une période d'essai, qui « *permet à l'employeur d'évaluer les compétences du salarié dans son travail, notamment au regard de son expérience, et au salarié d'apprécier si les fonctions occupées lui conviennent* » ⁽¹⁾, dont la durée maximale est fixée à :

- deux mois pour les ouvriers et les employés ;
- trois mois pour les agents de maîtrise et les techniciens ;
- quatre mois pour les cadres.

La période d'essai peut être renouvelée une fois, si un accord de branche étendu le prévoit, sous les limites énoncées à l'article L. 1221-21 du même code. Ainsi, renouvellement compris, sa durée ne peut excéder :

- quatre mois pour les ouvriers et les employés ;
- six mois pour les agents de maîtrise et les techniciens ;
- huit mois pour les cadres.

Ces durées ont un caractère impératif mais, en vertu de l'article L. 1221-22 dudit code, des durées plus longues peuvent être prévues lorsqu'elles résultent d'accords de branche conclus avant la date de publication de la loi du 25 juin 2008 ⁽²⁾.

LES BRANCHES PROFESSIONNELLES DANS LESQUELLES LA DURÉE DE LA PÉRIODE D'ESSAI DES CADRES PEUT EXCÉDER LA DURÉE LÉGALE MAXIMALE

Branche professionnelle	Transport aérien personnel au sol	Remontées mécaniques	Salariés permanents ETT	Promotion construction	Formation organismes	Assurance sociétés	Assurance sociétés inspection	Banque	Mutualités
Durée de la période d'essai (en mois)	6 + 6 pour les cadres classés catégorie III	9 pour les cadres	6 + 6 pour les cadres classés catégorie VII	3 à 6 renouvelables pour les cadres classés catégories V et VI	6 + 6 pour les directeurs	6 + 6 pour les cadres	12 + 12 pour les cadres	6 à 9 pour les cadres	6 + 6 pour les directeurs

Source : direction générale du travail (sur la base des données recueillies par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail pour 2019).

(1) Article L. 1221-20 du code du travail.

(2) Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

Sur les 185 conventions collectives de branche de plus de 5 000 salariés, neuf contiennent des stipulations relatives à des périodes d'essai pour les cadres d'une durée supérieure à la durée maximale établie à l'article L. 1221-21 ⁽¹⁾.

● Pour tenir compte de l'exigence de la directive (UE) 2019/1152 (article 8§1) de limiter par principe à six mois la durée de la période d'essai, le 2° du **I** du **présent article** supprime le deuxième alinéa de l'article L. 1221-22.

Ce changement entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi, ainsi que le précise le **premier alinéa** du **II**, de sorte que les partenaires sociaux disposent d'un temps suffisant pour adapter le contenu des conventions collectives évoquées plus haut à la norme européenne.

En revanche, le projet de loi ne revient pas sur la disposition suivant laquelle la période d'essai peut, pour les cadres, faire l'objet d'un renouvellement dans la limite de huit mois au motif qu'elle est conforme à l'article 14 de la directive, qui reconnaît aux États membres la faculté d'« *autoriser les partenaires sociaux à conserver, négocier, conclure et appliquer des conventions collectives, conformément au droit national ou à la pratique nationale, qui, tout en respectant la protection globale des travailleurs, établissent des modalités concernant les conditions de travail des travailleurs qui diffèrent de celles visées aux articles 8 à 13* ».

C. LA TRANSITION VERS UNE FORME D'EMPLOI COMPORTANT DES CONDITIONS DE TRAVAIL PLUS PRÉVISIBLES ET PLUS SÛRES

● Le code du travail comprend deux dispositifs tendant à assurer l'information des salariés titulaires de contrats « atypiques » sur les postes à pourvoir en contrat à durée indéterminée dans l'entreprise.

D'une part, l'article L. 1242-17 fait obligation à l'employeur de porter à la connaissance des salariés en contrat à durée déterminée la liste de ces postes « *lorsqu'un tel dispositif [...] existe déjà pour les salariés bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée* ». L'article L. 1251-25 soumet l'entreprise utilisatrice à la même obligation à l'égard des salariés temporaires.

D'autre part, l'article L. 3123-3 énonce la règle selon laquelle les salariés à temps partiel qui souhaitent occuper ou reprendre un emploi à temps complet ont priorité pour l'attribution de cet emploi et fait obligation à l'employeur de porter à leur connaissance la liste des emplois disponibles correspondants.

Si le second régime est plus favorable que celui que la directive prescrit, ce n'est pas le cas du premier. Une modification de la législation est donc nécessaire.

(1) D'après les informations transmises par la direction générale du travail.

- Le **3°** du **I** du **présent article** réécrit l'article L. 1242-17 pour prévoir que le salarié titulaire d'un contrat de travail à durée déterminée justifiant dans l'entreprise d'une ancienneté continue d'au moins six mois sera, à sa demande, informé par l'employeur des postes en contrat à durée indéterminée à pourvoir dans l'entreprise. Il appartiendra à un décret de fixer les modalités d'application de cet article.

- Symétriquement, le **4°** du **I** réécrit l'article L. 1251-25 pour prévoir que le salarié temporaire justifiant dans l'entreprise utilisatrice d'une ancienneté continue d'au moins six mois sera, à sa demande, informé par l'entreprise des postes en contrat à durée indéterminée à pourvoir en son sein. Là encore, il appartiendra à un décret de fixer les modalités d'application de cet article.

D. L'EXEMPTION DE CERTAINES CATÉGORIES DE SALARIÉS DE L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

- La directive 91/533/CEE permettait aux États membres d'exclure l'application de ses dispositions pour les travailleurs ayant un contrat ou une relation de travail dont la durée totale n'excédait pas un mois ou dont la durée de travail hebdomadaire n'excédait pas huit heures (article 1^{er}, § 2 a)).

Sur ce fondement, l'article L. 1271-5 du code du travail exonère l'employeur et le salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat à temps partiel qui utilisent le chèque emploi service universel (CESU) de l'obligation de conclure un contrat écrit dès lors que la durée de travail ne dépasse pas les limites susmentionnées.

Toutefois, ce système n'est plus conforme aux exigences européennes, désormais plus contraignantes, aux termes desquelles peuvent seuls être exclus du champ d'application de la directive (UE) 2019/1152 les travailleurs dont le temps de travail est inférieur ou égal à une moyenne de trois heures par semaine au cours d'une période de référence de quatre semaines consécutives.

Il y a donc lieu de modifier la législation nationale.

- Le **a** du **5°** du **I** de l'**article 15** modifie le premier alinéa de l'article L. 1271-5 afin qu'y soit inscrit le nouveau seuil autorisant l'application du mécanisme d'exemption.

- Le **b** du même **5°** introduit à l'article L. 1271-5 la précision selon laquelle l'employeur ne sera pas tenu de remettre au salarié entrant dans le champ d'application de cet article les informations principales relatives à la relation de travail, par dérogation au nouvel article L. 1221-5-1.

● Le 6° du I complète le 3° de l'article L. 7122-24 du code du travail aux fins de prévoir que l'employeur ayant recours au dispositif baptisé « guichet unique du spectacle occasionnel » (Guso) pour l'emploi occasionnel d'un intermittent du spectacle sera réputé satisfait à l'obligation relative à la transmission au salarié de ces mêmes informations, comme il est réputé satisfait à celle consistant notamment dans l'établissement et la transmission du contrat de travail à durée déterminée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de la rapporteure, la commission des affaires sociales a adopté deux amendements tendant à améliorer la qualité rédactionnelle du texte.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

*

* *

Article 16

Application aux gens de mer et au personnel navigant de l'aéronautique civile de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne

Adopté par la commission avec modifications

L'article 16 définit les modalités d'application aux gens de mer et au personnel navigant de l'aéronautique civile des dispositions relatives à l'information du travailleur sur la relation de travail issues de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

I. L'APPLICATION AUX GENS DE MER DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE RELATIVES À L'INFORMATION DU TRAVAILLEUR SUR LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA RELATION DE TRAVAIL

● Aux termes de l'article L. 5542-1 du code des transports, est un contrat d'engagement maritime « [t]out contrat de travail, conclu entre un marin et un armateur ou tout autre employeur, ayant pour objet un service à accomplir à bord d'un navire ». Établi par écrit, conformément au I de l'article L. 5542-3 du même code, le contrat comporte non seulement les clauses obligatoires définies par le code du travail mais également un certain nombre de clauses particulières, énumérées au II de l'article L. 5542-3 :

– les nom et prénoms du marin, ses date et lieu de naissance, son numéro d'identification ;

– le lieu et la date de la conclusion du contrat ;

– les nom et prénoms ou raison sociale et l'adresse de l'armateur et, le cas échéant, de l'employeur ;

– les fonctions qu'il exerce ;

– le montant des salaires et accessoires ;

– les droits à congés payés ou la formule utilisée pour les calculer ;

– les prestations en matière de protection de la santé et de sécurité sociale qui doivent être assurées au marin par l'armateur ;

– le droit du marin à un rapatriement ;

- la référence aux conventions et accords collectifs applicables ;
- le terme du contrat si celui-ci est conclu pour une durée déterminée.

L'article L. 5542-5 dudit code précise, au I, que le marin doit disposer d'un délai suffisant pour prendre connaissance du contrat et demander conseil avant de le signer d'une part et qu'il doit le signer et en recevoir un exemplaire avant l'embarquement d'autre part.

• Nonobstant le nombre déjà élevé de clauses figurant dans le contrat d'engagement maritime, la parfaite application aux gens de mer des dispositions de la directive (UE) 2019/1152 ⁽¹⁾ relatives à l'information du salarié sur la relation de travail ⁽²⁾ suppose une modification du code des transports.

Aussi, le 1^o de l'**article 16** insère dans ce code un article L. 5542-3-1 en vertu duquel le dispositif prévu au nouvel article L. 1221-5-1 du code du travail ⁽³⁾, créé par l'article 15 du projet de loi, sera, pour cette catégorie de travailleurs, adapté par décret en Conseil d'État.

Dans le détail, il s'agira ⁽⁴⁾ :

– d'exclure de la communication les informations exigées par la directive qui se trouvent déjà dans le contrat d'engagement maritime ;

– d'adapter le contenu de certaines informations aux particularités du travail maritime, telles que la mention du lieu de travail (le navire) ;

– de préciser celles des nouvelles informations mentionnées dans la directive qui devront être communiquées au marin :

- la date de début de la relation de travail ;
- la durée de la période d'essai ;
- le droit à la formation ;
- la procédure à observer par les parties au contrat en cas de cessation de la relation de travail ;
- la périodicité et la méthode de versement de la rémunération ;

(1) Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

(2) Voir le commentaire de l'article 15.

(3) En application du premier alinéa de cet article, il reviendra à l'employeur de remettre au salarié un ou plusieurs documents établis par écrit précisant les informations principales relatives à la relation de travail. En application du troisième alinéa, la liste des informations sera fixée par décret en Conseil d'État.

(4) D'après les informations transmises par la direction générale du travail.

- si le rythme de travail est entièrement ou majoritairement prévisible, la durée de la journée ou semaine de travail normale et toutes modalités concernant les heures supplémentaires et leur rémunération ainsi que, le cas échéant, toutes modalités concernant le changement d'équipe.

II. L'APPLICATION AU PERSONNEL NAVIGANT DE L'AÉRONAUTIQUE CIVILE DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE RELATIVES À L'INFORMATION DU TRAVAILLEUR SUR LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA RELATION DE TRAVAIL

● Aux termes de l'article L. 6523-2 du code des transports, le contrat de travail d'un membre du personnel navigant professionnel, obligatoirement établi par écrit ⁽¹⁾, doit comporter plusieurs précisions :

- le salaire minimum mensuel garanti indépendamment de l'activité ;
- l'indemnité de licenciement ;
- les conditions de rupture du contrat en cas de maladie, d'invalidité ou de disparition ;
- le cas échéant, les conditions d'accomplissement de la mission pour laquelle il a été conclu ;
- le cas échéant, les conditions d'affectation du navigant sur un poste à l'étranger ;
- le délai de préavis à observer en cas de résiliation du contrat par l'une ou l'autre des parties ;
- le montant de l'indemnité exclusive de départ allouée au personnel dont le contrat prend fin en application des articles L. 6521-4 et L. 6521-5 ;
- le cas échéant, les conditions de travail en zone d'hostilités civiles et militaires.

● L'application au personnel navigant de l'aéronautique civile des règles fixées par la directive (UE) 2019/1152 en matière d'information du travailleur suppose une intervention du législateur de sorte que soit assurée la bonne articulation du droit en vigueur avec le droit issu des prescriptions européennes et, en d'autres termes, que soit écarté le risque d'une prééminence des dispositions spéciales existantes sur les dispositions générales à venir.

Aussi, le 2° de l'**article 16** prévoit que l'article L. 6523-2 du code des transports, qui dresse la liste des informations nécessairement inscrites dans le contrat de travail, s'appliquera sans préjudice de l'article L. 1221-5-1 du code du

(1) Article L. 6523-1 du code des transports.

travail, future base juridique de l'obligation faite à l'employeur consistant dans la remise « *au salarié [d']un ou plusieurs documents établis par écrit précisant les informations principales relatives à la relation de travail* ».

Par ailleurs, le 3° de l'**article 16** complète l'article L. 6785-1 du même code afin que soit rendu applicable au personnel naviguant de Wallis-et-Futuna l'article L. 6523-2, dans sa nouvelle rédaction.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté un amendement de coordination rédactionnelle.

*

* *

Article 17

Information des agents publics sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 17 crée un droit à l'information en faveur des agents publics relevant du code général de la fonction publique qui porte sur les règles essentielles relatives à l'exercice des fonctions de ces agents. Il transpose ainsi en droit interne une disposition prévue par l'article 4 de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT : L'INFORMATION DES AGENTS PUBLICS SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

A. DROIT EUROPÉEN

La directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne est entrée en vigueur le 31 juillet 2019 et devait être transposée par les États membres avant le 1^{er} août 2022.

Elle est applicable à l'ensemble des travailleurs européens, y compris les agents publics.

Son article 4, paragraphe 1, prévoit que les « États membres veillent à ce que les employeurs soient tenus d'informer les travailleurs des éléments essentiels de la relation de travail ». Le paragraphe 2 détaille le contenu des informations qui doivent être délivrées. Il est ainsi prévu que les travailleurs doivent recevoir une quinzaine d'informations dans un délai de sept à trente jours à compter du début de la relation de travail ou de toute évolution, et portant sur :

– l'identité des parties à la relation de travail ;

– le lieu de travail (à défaut de lieu de travail fixe ou prédominant, le principe selon lequel le travailleur est employé à divers endroits ou est libre de déterminer son lieu de travail, ainsi que le siège de l'entreprise ou, le cas échéant, le domicile de l'employeur) ;

– le titre, le grade, la qualité ou la catégorie d’emploi pour lesquels ils sont employés, ou bien la caractérisation ou la description sommaires de leur travail ;

– la date de début de la relation de travail ;

– dans le cas d’une relation de travail à durée déterminée, la date de fin ou la durée prévue de cette relation de travail ;

– dans le cas des travailleurs intérimaires, l’identité des entreprises utilisatrices, lorsqu’elle est connue et aussitôt qu’elle l’est ;

– la durée et les conditions de la période d’essai, le cas échéant ;

– le droit à la formation octroyé par l’employeur, le cas échéant ;

– la durée du congé payé auquel le travailleur a droit ou, si cette indication est impossible au moment de la délivrance de l’information, les modalités d’attribution et de détermination de ce congé ;

– en cas de cessation de leur relation de travail, la procédure à observer par l’employeur et le travailleur, y compris les conditions de forme et les délais de préavis, ou, si la durée des délais de préavis ne peut être indiquée au moment de la délivrance de l’information, les modalités de détermination de ces délais de préavis ;

– la rémunération, y compris le montant de base initial, tous les autres éléments constitutifs, le cas échéant, indiqués séparément, ainsi que la périodicité et la méthode de versement de la rémunération à laquelle le travailleur a droit ;

– si le rythme de travail est entièrement ou majoritairement prévisible, la durée de la journée ou semaine de travail normale du travailleur et toute modalité concernant les heures supplémentaires et leur rémunération ainsi que, le cas échéant, toute modalité concernant les changements d’équipe ;

– si le rythme de travail est entièrement ou majoritairement imprévisible, le principe selon lequel l’horaire de travail est variable, nombre d’heures rémunérées garanties et la rémunération du travail effectué au-delà de ces heures garanties, heures et jours de référence durant lesquels le travailleur peut être appelé à travailler et délai de prévenance minimal auquel le travailleur a droit avant le début d’une tâche et, le cas échéant, le délai d’annulation de cette tâche ;

– toutes les conventions collectives régissant les conditions de travail du travailleur ou, s’il s’agit de conventions collectives conclues en dehors de l’entreprise par des organes ou institutions paritaires particuliers, le nom de ces organes ou institutions au sein desquels elles ont été conclues ;

– et lorsque cela incombe à l’employeur, l’identité du ou des organismes de sécurité sociale percevant les cotisations sociales liées à la relation de travail et toute protection en matière de sécurité sociale fournie par l’employeur.

Le paragraphe 3 de l'article précité dispose que ces informations peuvent résulter d'une référence à des dispositions législatives, réglementaires, administratives ou statutaires.

B. DROIT INTERNE

Il n'existe **pas de droit général à l'information des agents publics relevant du code général de la fonction publique sur leurs conditions de travail**. Pour autant, de manière indirecte, les agents publics disposent d'ores et déjà d'un large accès à diverses sources d'informations en la matière.

Les agents publics sont informés sur leurs conditions de travail par des modalités différentes selon qu'ils ont la qualité de fonctionnaire ou qu'ils ont été recrutés par un contrat de droit public (agents contractuels).

La situation des fonctionnaires n'est pas régie par un contrat mais par un statut déterminé par la loi et le règlement. De ce fait, l'employeur public n'est pas tenu de leur délivrer une information individuelle sur les règles collectives générales qui régissent leurs conditions de travail. Ces règles font l'objet de divers types de publication selon le niveau de normes qui les définissent (publication au Journal officiel de la République française ou dans des bulletins officiels ministériels), voire par voie d'affichage, dans le respect des règles prévues par les articles L. 221-2 à L. 221-6 du code des relations entre le public et l'administration. Les actes individuels affectant la carrière des fonctionnaires c'est-à-dire, les actes de nomination, d'affectation et de prise en charge - sont quant à eux notifiés par écrit aux intéressés.

Les agents contractuels sont informés, pour l'essentiel, *via* le contrat qu'ils ont conclu avec l'employeur public. Ce contrat doit fixer notamment les conditions d'emploi, la rémunération, les droits et obligations des agents. Le contenu du contrat est régi par plusieurs décrets pour les agents de l'État (décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État), les agents de la fonction publique territoriale (décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale) et les agents de la fonction publique hospitalière (décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière).

Il s'ensuit que, pour l'essentiel, le droit interne est déjà conforme au droit européen.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UN DROIT À L'INFORMATION DES AGENTS PUBLICS SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

Le présent article vise à créer, dans le code général de la fonction publique, un droit pour les agents publics d'être informés des informations essentielles relatives à l'exercice de leurs fonctions.

Pour ce faire, il ajoute dans le code général de la fonction publique un article L. 115-7 qui prévoit :

« L'agent public reçoit de son employeur communication des informations et règles essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions ».

Il n'est pas prévu de renvoi à un acte réglementaire dans la mesure où l'article L. 9 du code général de la fonction publique dispose que *« sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'État »*. Il s'ensuit que la mise en œuvre du droit à l'information devra faire l'objet de décrets en Conseil d'État sans qu'il soit nécessaire de le préciser.

Dans son avis, le Conseil d'État a souligné qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire *« de fixer la liste de ces informations et règles essentielles ainsi que les modalités de leur communication »*. Il a ajouté que s'agissant des agents déjà en fonction au 1^{er} août 2022, date d'entrée en vigueur de la directive, le décret *« pourra préciser, comme le permet l'article 21 de cette directive, qu'il leur faudra, pour faire valoir ce droit à l'information sur les conditions d'exercice de leurs fonctions, présenter une demande à leur employeur »*.

Votre Rapporteur a obtenu auprès de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAPF) des informations sur le contenu du décret en Conseil d'État et de l'arrêté qui devraient être pris, étant précisé que ces textes pourraient être communs à la fonction publique et aux praticiens hospitaliers relevant du code de la santé publique. Le décret en Conseil d'État devrait prévoir que les informations seront communiquées sous la forme d'un document écrit remis aux agents publics lors de leur recrutement, pour celles qui ne figurent pas dans les arrêtés individuels (fonctionnaires) ou les contrats de travail (contractuels). Il devrait également prévoir la possibilité pour l'agent public, en cas de non remise du document d'information, de formuler une demande auprès de son administration afin de l'obtenir. Un délai court de réponse devrait être imparti à l'administration pour répondre à la demande de l'agent. En cas de refus ou en l'absence de réponse de l'employeur dans le délai imparti (valant décision implicite de rejet), l'agent pourra contester cette décision devant la juridiction administrative.

En résumé, le droit à l'information permettra aux agents publics de mieux connaître les règles encadrant l'exercice de leurs fonctions. Ils recevront en effet une information individualisée et directe plus facile d'accès.

L'étude d'impact précise que les dispositions envisagées ont été soumises au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) qui s'est prononcé favorablement le 3 novembre 2022.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 18

Information des praticiens hospitaliers sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 18 crée un droit à l'information en faveur des praticiens hospitaliers concernant les règles essentielles relatives à l'exercice de leurs fonctions. Il transpose ainsi en droit interne une disposition prévue par l'article 4 de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne.

Le Sénat a adopté cet article modifié par diverses corrections légistiques.

I. L'ÉTAT DU DROIT : L'INFORMATION DES PRATICIENS HOSPITALIERS SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

A. DROIT EUROPÉEN

Le présent article vise à la mise en œuvre de l'article 4 de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne. Cet article prévoit que les « *États membres veillent à ce que les employeurs soient tenus d'informer les travailleurs des éléments essentiels de la relation de travail* ».

Le droit général à l'information sur les conditions de travail prévu par le droit européen s'applique à l'ensemble des travailleurs, y compris les agents publics, ce qui inclut nécessairement les praticiens hospitaliers visés, en droit interne, dans le code de la santé publique.

Pour le détail du contenu du droit général à l'information, il est renvoyé au commentaire de l'article précédent (article 17).

B. DROIT INTERNE

Les praticiens hospitaliers (PH) des établissements publics de santé (EPS) et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sont des agents publics mais ne sont pas des fonctionnaires.

Leur statut se divise en deux grandes catégories, toutes deux régies par le code de la santé publique :

– les PH exerçant à titre permanent qui sont, pour l’essentiel, recrutés par la voie d’un concours national annuel et titularisés à l’issue d’une année de stage ; ils sont soumis à un statut *sui generis* ;

– et les PH exerçant à titre temporaire dont les PH contractuels (PHC), les assistants des hôpitaux, les assistants associés, et les praticiens attachés ou associés.

Selon l’étude d’impact, au 1^{er} janvier 2022, les PH exerçant à titre permanent (sous statut) étaient au nombre de 45 475. Le nombre de PH sous contrat est plus délicat à déterminer car il n’existe pas de remontées statistiques. Il est estimé dans l’étude d’impact à 33 500.

L’article L. 6152-4 du code de la santé publique rend applicable aux PH certaines dispositions du statut général des fonctionnaires (articles 11, 25 *septies* et 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) et du statut de la fonction publique hospitalière (article 78-1 la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière).

Il s’agit de dispositions portant sur la protection fonctionnelle des fonctionnaires, les règles relatives à leur cumul d’activités, la déontologie et l’intéressement collectif. L’application de ces dispositions aux PH se justifie par le fait que ces derniers – qu’ils soient titulaires ou sous contrat - participent au service public hospitalier.

Il faut noter toutefois que les références législatives auxquelles renvoient l’article L. 6152-4 du code de la santé publique sont abrogées depuis le 1^{er} mars 2022 du fait de l’entrée en vigueur du code général de la fonction publique. La rédaction actuelle de l’article précité n’est donc pas à jour puisque les dispositions auxquelles il renvoie sont aujourd’hui codifiées.

L’article L. 6152-4 du code de la santé publique rend également applicable aux PH des dispositions du code de la recherche leur permettant de participer à la création d’entreprises ou à des entreprises existantes. Il leur permet aussi d’exercer une activité privée lucrative lorsque leur quotité de travail dans l’établissement est inférieure à 90 %, ou encore de participer à la réalisation d’expertises ordonnées par un magistrat.

Les PH bénéficiaires de ces dispositions sont visés aux 1^o, 2^o et 4^o de l’article L. 6152-1 du même code.

Il s’agit de personnels médicaux des établissements publics de santé (EPS) ou des établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui ne sont pas régis par le code général de la fonction publique.

En d’autres termes, il s’agit :

– de médecins, odontologistes et pharmaciens qui consacrent tout ou partie de leur activité à ces établissements ou qui sont recrutés par contrat dans des conditions déterminées par voie réglementaire ;

– ou encore de praticiens associés, exerçant sous la responsabilité directe d'un médecin, d'un odontologiste ou d'un pharmacien et qui participent à l'activité de médecine, d'odontologie ou de pharmacie, et dont le statut est établi par voie réglementaire.

Article L. 6152-4 du code de la santé publique

« I. - Sont applicables aux personnels mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 6152-1 :

« 1° Les articles 11, 25 septies et 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

« 2° Les articles L. 531-1 à L. 531-16 du code de la recherche.

« Par dérogation au 1°, les personnels mentionnés au 1° et au 2° de l'article L. 6152-1 dont la quotité de travail est inférieure ou égale à 90 % des obligations de service d'un praticien exerçant à temps plein peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative. La dérogation fait l'objet d'une déclaration au directeur de l'établissement dont l'intéressé relève pour l'exercice de ses fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont fixées par voie réglementaire.

« II. - Les dispositions portant application de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée aux personnels mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 6152-1 du présent code prévoient les conditions dans lesquelles ces personnels peuvent consacrer une partie de leur temps de service à la réalisation d'expertises ordonnées par un magistrat en application du code de procédure pénale.

« III. - Les personnels mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 6152-1 ont droit à un congé avec traitement pour accomplir une période d'activité dans la réserve opérationnelle pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile.

« IV.- L'article 78-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est applicable aux personnels mentionnés à l'article L. 6152-1 du présent code. »

L'information des PH sur leurs conditions de travail dépend de leur modalité de recrutement.

Pour les PH sous contrat, l'article R. 6152-343 du code de la santé publique énumère les éléments qui doivent figurer dans le contrat de travail.

Pour les PH sous statut, leur recrutement s'effectue par la publication d'un profil de poste prévu aux articles R. 6152-4 et R. 6152-6 du code de la santé publique. Ce dernier article renvoie la description du contenu de ce profil de poste à un arrêté (arrêté du 5 février 2022 fixant les modalités de publication des vacances de poste et les caractéristiques du profil de poste de praticien hospitalier).

Du fait de ces dispositions réglementaires, le droit interne répond d'ores et déjà, pour une large part, aux exigences de la directive précitée en matière de droit à l'information.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UN DROIT À L'INFORMATION DES PRATICIENS HOSPITALIERS SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

A. CRÉATION D'UN DROIT GÉNÉRAL À L'INFORMATION SUR LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL EN FAVEUR DES PRATICIENS HOSPITALIERS

Le présent article étend aux praticiens hospitaliers le droit général à l'information prévu à l'article 17 du présent projet de loi en faveur des agents publics relevant du code général de la fonction publique (CGFP).

Pour ce faire, il modifie l'article L. 6152-4 du code de la santé publique pour y ajouter une référence à l'article L. 115-7 du code général de la fonction publique (article créé par l'article 17 du présent projet de loi).

L'étude d'impact mentionne que le Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques a été saisi pour avis du dispositif proposé et s'est prononcé favorablement le 7 novembre 2022.

Dans son avis, le Conseil d'État a souligné qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire *« de fixer la liste de ces informations et règles essentielles ainsi que les modalités de leur communication »*. Il a ajouté que s'agissant des agents déjà en fonction au 1^{er} août 2022, date d'entrée en vigueur de la directive, le décret *« pourra préciser, comme le permet l'article 21 de cette directive, qu'il leur faudra, pour faire valoir ce droit à l'information sur les conditions d'exercice de leurs fonctions, présenter une demande à leur employeur »*.

Selon les renseignements recueillis par votre Rapporteuse au cours de ses travaux, le contenu et les modalités de ce droit à l'information seront précisés par un décret en Conseil d'État et un arrêté, qui pourraient être communs aux agents relevant du CGFP et aux praticiens hospitaliers.

B. MISE À JOUR DES RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES APPLICABLES AUX PRATICIENS HOSPITALIERS

Le présent article actualise également les renvois aux lois statutaires de la fonction publique présents à l'article L. 6152-4 du code de la santé publique, en remplaçant les références à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et à la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière par les références aux dispositions codifiées dans le code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1^{er} mars 2022.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article modifié par deux amendements ayant apporté des corrections légistiques.

Le premier amendement, adopté par la commission à l'initiative du rapporteur pour avis, a procédé à diverses actualisations dans plusieurs articles du code de la santé publique pour tenir compte de l'entrée en vigueur du code général de la fonction publique.

Le second amendement, adopté en séance avec un double avis favorable de la commission et du Gouvernement, a corrigé une mention légistique.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

CHAPITRE III
Diverses mesures de protection de la santé publique

Article 19

**Mise en conformité du droit français au droit européen en matière de
publicité pour les installations de chirurgie esthétique**

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article met en conformité le code de la santé publique avec le droit de l'Union européenne. Il substitue à l'interdiction absolue de publicité appliquée aux installations de chirurgie esthétique une interdiction partielle, visant des communications déloyales ou néfastes à la santé publique. En effet, il résulte de la jurisprudence européenne qu'une interdiction absolue fait entorse aux principes de libre prestation des services et de libre établissement. La France a ainsi été mise en demeure de faire évoluer sa législation concernant la communication commerciale des installations de chirurgie esthétique et, plus largement, des professionnels de santé.

À la suite des modifications apportées en 2020 aux différents codes de déontologie des professionnels de santé afin d'autoriser une communication commerciale raisonnée, l'article 19 ouvre la voie à une publicité encadrée pour les établissements de chirurgie esthétique.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

**1. Les droits primaire et dérivé de l'Union européenne valorisent la
communication commerciale tout en admettant des restrictions**

● La directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société d'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« *directive sur le commerce électronique* ») définit la notion de communication commerciale ⁽¹⁾. De plus, l'article 8§1, de la même directive permet aux membres

(1) L'article 2, sous f), de cette directive précise que la notion de « communication commerciale » couvre notamment toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, des services d'une personne exerçant une profession réglementée.

d'une profession réglementée ⁽¹⁾ d'utiliser des services de la société de l'information afin de promouvoir leurs activités ⁽²⁾.

Le droit communautaire s'est édifié sur le fondement d'objectifs économiques. En l'espèce, l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) proclame pour principe la **libre prestation des services**. En conséquence, toutes les discriminations directes ou indirectes et non justifiées par des raisons d'intérêt général doivent disparaître. De plus, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur impose aux États membres, par son article 24, §1, de supprimer « *toutes les interdictions totales visant les communications commerciales des professions réglementées* ».

● Des restrictions partielles restent possibles. Le second paragraphe de l'article 24 de la directive précitée confie aux États-membres le soin de veiller au respect « *règles professionnelles, conformes au droit communautaire, qui visent notamment l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession ainsi que le secret professionnel* ». Il précise aussi que « *les règles professionnelles en matière de communications commerciales doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées* ».

En outre, le neuvième considérant de la directive 2005/29 ⁽³⁾ énonce : « *Les États membres pourront ainsi maintenir ou instaurer sur leur territoire des mesures de restriction ou d'interdiction de pratiques commerciales pour des motifs de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, quel que soit le lieu d'établissement du professionnel, par exemple pour ce qui concerne l'alcool, le tabac ou les produits pharmaceutiques.* » L'article 3 de cette même directive prévoit qu'elle « *s'applique sans préjudice des conditions d'établissement ou des régimes d'autorisation ou des codes de déontologie ou de toute autre disposition spécifique régissant les professions réglementées que les États membres peuvent imposer aux professionnels, conformément à la législation communautaire, pour garantir que ceux-ci répondent à un niveau élevé d'intégrité.* » Selon la Cour de justice de l'Union européenne ⁽⁴⁾, cette disposition ne s'oppose pas à une législation

(1) L'article 2, sous g), de la directive 2000/31, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous f), de la directive 92/51 auquel cette première disposition fait référence, définit comme une « profession réglementée » une activité professionnelle dont l'accès ou l'exercice est subordonné par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'un titre de formation ou d'une attestation de compétence. Ainsi, les professions médicales françaises relèvent de ce statut.

(2) L'article 2, sous a), de cette directive définit les « services de la société de l'information » comme visant « tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ».

(3) Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »). Conformément à l'article 3§3, de cette directive, celle-ci s'applique sans préjudice des dispositions de droit de l'Union ou de droit national relatives à la santé et à la sécurité des produits.

(4) CJUE, Procédure pénale contre Luc Vanderborght, 4 mai 2017, C-339/15, EU:C:2017:335.

nationale fixant certaines exigences de discrétion, qui protègent la santé publique et la dignité de la profession.

2. Un contentieux européen précise l'application de ces dispositions

Le droit belge prohibe depuis 1934 la publicité pour les soins dentaires ⁽¹⁾. En 2015, un tribunal de première instance belge a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur l'interprétation du droit communautaire et sur la conformité de la législation belge avec celui-ci.

Dans son arrêt *Vanderborght*, la Cour écarte l'incompatibilité des dispositions litigieuses de la loi belge avec la directive sur les pratiques commerciales déloyales ⁽²⁾. En effet, les dispositions de cette directive prévoient des limitations à son application, notamment pour les dispositions « relatives à la santé ». De même, la Cour conclut à la compatibilité de la législation belge avec la directive sur le commerce électronique ⁽³⁾, le droit national pouvant inclure des restrictions à la liberté de communication « afin de garantir le respect des règles professionnelles visant, « notamment », l'indépendance, la dignité et l'honneur de la profession » ⁽⁴⁾.

Toutefois, la Cour juge que **l'interdiction absolue et totale de la publicité sur l'offre de soins dentaires contrevient à la liberté d'établissement et la libre prestation des services** garanties à l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957. Bien que la Cour estime, comme la Commission ⁽⁵⁾, que la protection de la santé publique puisse valablement justifier d'interdire aux prestataires de soins dentaires toute forme de publicité auprès du grand public, elle juge en l'espèce du manque de proportionnalité des dispositions belges.

Ainsi une interdiction partielle de publicité dans le domaine médical est-elle justifiée « dès lors que la législation nationale en cause au principal n'a pas pour effet d'interdire la simple mention, sans caractère attractif ou incitatif, par de tels prestataires, dans un annuaire téléphonique ou par d'autres moyens d'information accessibles au public, des indications permettant de connaître leur existence en tant que professionnels, telles que leur identité, les activités qu'ils sont en droit

(1) Article 8 quinquies de l'arrêté royal réglementant l'exercice de l'art dentaire du 1^{er} juin 1934 (Belgisch Staatsblad, 7 juin 1934, p. 3220. Article 1^{er} de la loi relative à la publicité en matière de soins dentaires du 15 avril 1958 (Belgisch Staatsblad, 5 mai 1958, p. 3542).

(2) Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales »).

(3) Article 3, § 2, de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »).

(4) CJUE, Procédure pénale contre Luc Vanderborght, op. cit.

(5) COM(2004) 83 final/2. Voir point 25 de ce rapport.

d'exercer, le lieu où ils les exercent, leurs horaires de travail et les moyens d'entrer en contact avec eux »⁽¹⁾.

B. LE DROIT FRANÇAIS

1. Le droit français prohibe la publicité pour des raisons de déontologie

Dans un rapport du 3 mai 2018 relatif aux règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, le Conseil d'État définit la publicité, comme « *l'existence d'un message informant sur la nature du bien proposé ou du service offert, adressé à des clients potentiels et ayant pour finalité principale de favoriser le développement de l'activité concernée* »⁽²⁾.

- Le code de déontologie médicale, créé en 1947, précise en son article 19 l'interdiction absolue de publicité comme devoir général du médecin. Les dispositions réglementant la publicité des professions médicales ont été codifiées en 2004⁽³⁾ : l'article R. 4127-19 du code de la santé publique prévoit l'interdiction de « *tous procédés directs ou indirects de publicité* » dans les devoirs généraux des médecins. Des dispositions similaires existent pour toutes les professions médicales organisées en ordre.

- De cette interdiction de la publicité pour les professionnels médicaux découle une prohibition similaire pour les installations de chirurgie esthétique.

La chirurgie esthétique est définie à l'article R. 6322-1 du code de la santé publique. Elle correspond aux « *actes chirurgicaux tendant à modifier l'apparence corporelle d'une personne, à sa demande, sans visée thérapeutique ou reconstructrice* ». Cette activité se distingue donc de la chirurgie plastique à vocation reconstructrice, relevant du soin et emportant des règles d'autorisations propres.

L'article 52 de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, dite « Kouchner », a introduit les premiers encadrements de la chirurgie esthétique dans le code de la santé publique. Codifiée à l'article L. 6322-1, cette disposition instaure un régime d'autorisation administrative des établissements qui la pratiquent. Le quatrième alinéa dudit article pose l'interdiction absolue de « *publicité directe ou indirecte sous quelque forme que ce soit* » – à peine de retrait de l'autorisation d'installation.

(1) *Conclusions de l'avocat général Yves Bot sous CJCE, 22 novembre 2007, Procédure pénale contre Ioannis Doulamis, n° C-446/05.*

(2) *En s'appuyant sur les conclusions de Christine Maugué sur la décision en Conseil d'État « Association des groupements de pharmaciens d'officine » du 12 juin 1998, découlant des jurisprudences convergentes de la Cour de cassation (Cass. Crim., 12 novembre 1986, bull n° 86) et du Conseil d'État (21 août 1996, Ministre de l'économie et des finances c/ SA Bolle).*

(3) *Alinéa 63 de l'article 5 du décret n° 2004-802 du 29 juillet 2004 relatif aux parties IV et V (dispositions réglementaires) du code de la santé publique et modifiant certaines dispositions de ce code.*

2. Des codes de déontologie d'ores et déjà adaptés à la jurisprudence européenne

À la suite de l'arrêt *Vanderborght* précité, la Commission européenne a prononcé le 24 janvier 2019 la mise en demeure de la France au regard des restrictions qu'elle impose sur la publicité dans le secteur des services⁽¹⁾. La contrariété des dispositions françaises au droit européen a également été relevée par le Conseil d'État qui, dans un arrêt du 6 novembre 2019, a pointé les règles interdisant « *de manière générale et absolue toute publicité, telles que celles qui figurent au second alinéa de l'article R. 4127-19 du code de la santé publique* »⁽²⁾.

En conséquence, le Gouvernement a adapté par décret les dispositions applicables aux professionnels de santé relevant du domaine réglementaire. Les codes de déontologie ont été modifiés par six décrets publiés en décembre 2020, substituant à la prohibition de toute publicité une interdiction partielle.

L'article 1^{er} du décret n° 2020-1662 du 22 décembre 2020 a ainsi créé l'article R. 4127-19-1 du code de la santé publique qui encadre les communications publiques des médecins. La communication doit rester « *loyale et honnête* » ; elle « *ne fait pas appel à des témoignages de tiers, ne repose pas sur des comparaisons avec d'autres médecins ou établissements et n'incite pas à un recours inutile à des actes de prévention ou de soins. Elle ne porte pas atteinte à la dignité de la profession et n'induit pas le public en erreur.* » La dignité de la profession est définie à l'article R. 4127-26 du même code. Des dispositions similaires ont été adoptées pour l'ensemble des professions médicales.

Il résulte de ces évolutions un décalage entre les règles applicables aux installations de chirurgie esthétique et les libertés accordées aux praticiens en matière de communication commerciale. En outre, la restriction imposée à ces installations est probablement contraire au droit européen.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 19 du projet de loi modifie le quatrième alinéa de l'article L. 6322-1 du code de la santé publique afin de substituer, à l'interdiction totale de publicité pour les établissements titulaires de l'autorisation prévue au même article, une **interdiction partielle** visant exclusivement une « *communication commerciale, directe ou indirecte, déloyale ou portant atteinte à la santé publique* ».

Ces dispositions reprennent les restrictions admises en droit européen. Par ailleurs, elles correspondent à la rédaction figurant dans les codes de déontologie. En ce sens, elles alignent les libertés de communication commerciale des praticiens et des installations dans lesquelles ils exercent.

(1) Commission takes action to ensure professionals and service providers can fully benefit from the EU Single Market for services, *Commission européenne, le 24 janvier 2019*.

(2) *Conseil d'État, 6 novembre 2019, req. n° 416948*.

L'article 19 prévoit également, en son second alinéa, **un décret en Conseil d'État** précisant ses conditions d'application.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 19 a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

● À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté un amendement encadrant davantage l'autorisation de communication commerciale donnée aux installations de chirurgie esthétique. La commission a estimé que l'article 19, dans sa rédaction issue du Sénat, paraît laisser la porte excessivement ouverte à la communication commerciale de ces établissements, en établissant pour seules limites la déloyauté et les impératifs de santé publique. Il a semblé que cette formulation ne permettait pas de garantir la protection d'une population particulièrement exposée aux excès de la chirurgie esthétique – les jeunes et, plus précisément, les adolescents.

La chirurgie esthétique est, en effet, de plus en plus plébiscitée par les jeunes, qui n'ont souvent aucune conscience des risques associés à des interventions dont ils attendent des miracles, mais qui sont loin d'être anodines. Ces jeunes gens sont une cible d'autant plus idéale pour les promoteurs de la chirurgie plastique qu'ils sont réceptifs et faciles à atteindre *via* les réseaux sociaux. Ils sont, en outre, à un âge où ils peuvent être fragiles sur le plan de l'estime de soi, et développer une vision négative de leur corps, *a fortiori* si on les y encourage.

La commission a donc jugé indispensable de circonscrire la possibilité pour les installations de chirurgie esthétique de mener des activités promotionnelles à destination des mineurs. Elle a ainsi modifié l'article 19 pour préciser que les installations de chirurgie esthétique se verraient retirer leur autorisation en cas de communications commerciales qui, « *par leur caractère, leur présentation ou leur objet sont susceptibles d'inciter les mineurs à recourir aux prestations offertes par le centre de chirurgie esthétique* ».

● La rapporteure a estimé utile d'aller plus loin et de réfléchir aux moyens de mieux réguler la publicité informelle qui pullule sur les réseaux sociaux, notamment par le canal des « influenceurs » – publicité qui généralement échappe au contrôle des autorités de régulation.

*

* *

Article 20

Régime des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales

Adopté par la commission avec modifications

L'article 20 porte plusieurs adaptations du régime juridique des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales (DADFMS). Ces produits sont régulés, au niveau européen, par le règlement (UE) 609/2013, ainsi que par les règlements délégués (UE) 2016/128 et (UE) 2016/127, respectivement applicables dans l'Union européenne depuis 2019 et 2020.

Le présent article procède à des ajustements pour tenir compte de l'entrée en vigueur de ces règlements européens. Au-delà de cet objectif de mise en conformité, l'article 20 modifie les règles de délivrance et de dispensation afin de graduer le contrôle médical exercé en fonction du risque associé à un mésusage de ces denrées alimentaires.

I. LE DROIT EXISTANT

Les denrées alimentaires à fins médicales spéciales (DADFMS) désignent certains produits spécifiques dont la consommation a vocation à concourir à la prise en charge médicale globale d'un patient. Elles sont à distinguer des compléments alimentaires disponibles en vente libre. En substance, cette catégorie de denrées recouvre :

- les produits nutritionnels destinés aux nourrissons (laits spéciaux hypoallergéniques, solutés de réhydratation, etc.) ;
- les aliments de nutrition entérale ;
- certains compléments nutritionnels oraux ;
- les aliments répondant aux besoins nutritionnels particuliers de personnes atteintes d'une maladie nécessitant ce type d'apport, soit principalement les maladies héréditaires du métabolisme (phénylcétonurie par exemple).

Le régime juridique de ces denrées est aujourd'hui largement déterminé par le droit européen.

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le régime européen des denrées alimentaires à fins médicales spéciales repose sur le règlement (UE) 609/2013 ⁽¹⁾, qui vise notamment à l'harmonisation et au renforcement des exigences en matière de composition des produits et d'information. Entré en application en 2016, ce règlement a été complété par les règlements délégués (UE) 2016/128 ⁽²⁾ et 2016/127 ⁽³⁾, respectivement entrés en application le 22 février 2019 et le 22 février 2020.

L'encadrement européen des denrées alimentaires à fins médicales spéciales repose sur trois éléments principaux :

– une **déclaration préalable** à l'autorité compétente : conformément à l'article 9 du règlement délégué (UE) 2016/128, tout exploitant mettant sur le marché un produit entrant dans la catégorie des denrées alimentaires à fins médicales spéciales est tenu d'en notifier toutes les informations de nature à attester le respect dudit règlement à l'autorité compétente ;

– un **étiquetage** répondant aux exigences posées par les règlements quant à la composition de ces denrées. L'article 5 du règlement délégué (UE) 2016/128 impose diverses mentions obligatoires s'ajoutant à celles devant habituellement figurer sur les produits commercialisés (notion de contrôle médical obligatoire, place du produit dans l'alimentation, catégorie d'âge éventuelle, risques pour la santé en cas de mésusage, etc.) ;

– un **accès sous contrôle médical** : le considérant n° 3 du règlement délégué précité dispose que « *les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales sont élaborées en étroite collaboration avec des professionnels de la santé pour nourrir les patients souffrant d'une maladie diagnostiquée, d'un trouble ou d'un état de santé particuliers, ou d'une dénutrition due à de tels maux, qui les empêchent ou ne leur permettent que très difficilement de satisfaire leurs besoins nutritionnels avec d'autres denrées alimentaires* ». En raison de ce caractère bien spécifique, « *elles doivent être utilisées sous un contrôle médical pouvant être assuré avec le concours de professionnels de la santé compétents* ».

(1) Règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant les denrées alimentaires destinées aux nourrissons et aux enfants en bas âge, les denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales et les substituts de la ration journalière totale pour contrôle du poids.

(2) Règlement délégué (UE) 2016/128 de la Commission du 25 septembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences spécifiques en matière de composition et d'information applicables aux denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales.

(3) Règlement délégué (UE) 2016/127 de la Commission du 25 septembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 609/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences spécifiques en matière de composition et d'information applicables aux préparations pour nourrissons et aux préparations de suite et les exigences portant sur les informations relatives à l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge.

B. LE DROIT NATIONAL

Les règlements de l'Union européenne étant d'application directe en droit français dès leur entrée en vigueur, il n'est pas nécessaire de prévoir leur transposition. Les obligations imposées en matière d'étiquetage, de composition et de déclaration aux autorités sont donc d'ores et déjà mises en œuvre au niveau réglementaire.

Auditionnée par votre rapporteure, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a ainsi souligné que le droit français était largement conforme aux exigences européennes. La direction générale de l'offre de soins (DGOS) a également affirmé, lors de son audition, que le dispositif français de nutrivigilance, principalement décliné au niveau réglementaire, était très exigeant.

S'agissant par exemple **des obligations déclaratives** des exploitants, l'autorité compétente est, en France, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Récipiendaire des déclarations, elle peut, en cas de doute sur la qualité des produits au regard des besoins du public visé, saisir l'Anses, qui se prononce sur cette adéquation.

S'agissant **du contrôle médical**, il repose sur trois éléments principaux :

– le monopole officinal, énoncé à l'article L. 4211-1 du code de la santé publique, pour ce qui concerne les denrées dédiées aux nourrissons ;

– un monopole *de facto* aux pharmacies à usage intérieur (PUI), dans le cadre de leur activité de rétrocession, pour la délivrance des denrées répondant aux besoins nutritionnels spécifiques à certaines maladies. Dans les faits, ce monopole revient en grande partie à l'agence des équipements et produits de santé (AGEPS) de l'assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP), acteur historique de ce secteur, qui continue d'assurer la délivrance de 80 % de ces denrées malgré une ouverture aux autres pharmacies à usage intérieur à compter de 2004 ;

– une soumission à prescription médicale, énoncée à l'article L. 5137-2 du code de la santé publique, en principe obligatoire pour les produits visés au paragraphe précédent, et en pratique fréquente pour la plupart des denrées alimentaires à fins médicales spéciales, à fin notamment de prise en charge par la sécurité sociale.

En dépit de cette large compatibilité du droit français, un toilettage du code de la santé publique reste nécessaire, notamment pour supprimer les anciens renvois et définitions, dans la mesure où la loi a désormais essentiellement vocation à renvoyer au texte européen d'applicabilité directe.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 20 procède au toilettage du code de la santé publique dont les rédactions sont alignées sur les dispositions européennes en vigueur.

En outre, l'article 20 comporte des dispositions destinées à répondre à un problème spécifique posé par le système français de dispensation. Comme mentionné précédemment, l'AGEPS assure actuellement la dispensation de la grande majorité des denrées alimentaires à fins médicales spéciales répondant aux besoins nutritionnels spécifiques associés à certaines maladies, en dépit de l'ouverture de cette dispensation à l'ensemble des pharmacies à usage intérieur en 2004. Cette mission représente une très lourde charge pour l'AGEPS, qui gère dans ce cadre 150 références, approvisionne une file active de 3 358 patients, traite une quarantaine d'ordonnances par jour et assure la délivrance de pratiquement 2 millions d'unités par an.

Auditionné par votre rapporteure, le directeur de l'AGEPS, M. Renaud Cateland, a souligné que, si la qualité du service rendu par l'AGEPS était unanimement reconnue, l'augmentation continue de la file active de patients avait suscité une tension inédite sur les équipes dans un contexte de difficultés à recruter des pharmaciens et des préparateurs en pharmacie. Il a ainsi estimé opportun, dans ce contexte, de concentrer l'expertise des professionnels de santé sur les produits les plus sensibles – en particulier les mélanges d'acides aminés qui, adressés à la mauvaise personne, peuvent avoir de graves conséquences. Pour les autres produits, par exemple les aliments hypoprotidiques, la supervision d'un pharmacien n'apparaissait pas forcément nécessaire.

Afin de répondre à cette situation, l'article 20 gradue le contrôle médical associé à la délivrance et à la dispensation des denrées en fonction du niveau de risque qui leur est associé.

A. LA MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

Le 3° du I de l'article 20 réécrit le chapitre VII du titre III du livre I^{er} du code de la santé publique relatif aux denrées alimentaires à fins médicales spéciales. Les articles L. 5137-1 à L. 5137-3, qui les définissent et qui renvoient à un décret pour en préciser la composition et la présentation, sont effectivement devenus obsolètes avec l'entrée en vigueur des règlements européens comportant toutes ces précisions.

B. LA GRADATION DU CONTRÔLE MÉDICAL SELON LE NIVEAU DE RISQUE ASSOCIÉ À LA DENRÉE

• Le 2° du I modifie le 2° de l'article L. 5126-6 du code de la santé publique, lequel ouvre la possibilité aux pharmacies à usage intérieur de délivrer directement aux patients des denrées alimentaires à fins médicales spéciales.

L'article 20 restreint cette possibilité en prévoyant que les pharmacies à usage intérieur ne puissent plus délivrer que les denrées listées par le ministre de la santé, pour des raisons de santé publique ou dans l'intérêt des patients.

L'intention sous-jacente est de réserver à la délivrance en pharmacies à usage intérieur les denrées qui revêtent une sensibilité particulière, soit qu'elles soient potentiellement dangereuses en cas de mésusage, soit qu'elles soulèvent des problèmes particuliers d'approvisionnement. En conséquence, toutes les denrées répondant aux besoins nutritionnels spécifiques associés à certaines maladies héréditaires du métabolisme seront, dès lors qu'elles ne figurent pas sur ladite liste, dispensées dans les officines ou par les prestataires de services et distributeurs de matériels (PDSM). Cela impliquera l'inscription des spécialités concernées sur la liste des produits et prestations et leur tarification par le Comité économique des produits de santé (CEPS), en vue de permettre une prise en charge par la sécurité sociale.

● Par ailleurs, le **1° du I** étend le monopole des officines énoncé à l'article L. 4211-1 du code de la santé publique. Auparavant circonscrit aux produits diététiques pour nourrissons, il a vocation à englober la vente au détail et la dispensation de toutes les denrées alimentaires à fins médicales spéciales présentant des risques graves pour la santé en cas de mésusage. Il convient cependant de noter que la rédaction adoptée aboutit par ailleurs à sortir du monopole officinal une partie des aliments diététiques pour nourrissons non inclus dans la catégorie des DADFMS – spécifiquement les laits hypoallergéniques à base d'hydrolysats.

● Le **3° du I** réécrit l'article L. 5137-1 afin de préciser le régime de ces denrées alimentaires à fins médicales spéciales présentant des risques graves en cas de mésusage. Il dispose que le ministre de la santé peut soumettre ces denrées à prescription médicale obligatoire ainsi qu'à « *des conditions particulières de prescription ou de délivrance* ». D'après le Gouvernement, cela pourrait par exemple impliquer l'attribution d'un monopole à une pharmacie à usage intérieur.

Il convient de noter que la suppression de l'ancien article L. 5137-3 par le 3° du I, combinée à la réécriture du L. 5137-1, aboutit à restreindre la nécessité d'une prescription médicale à ces seules denrées présentant un risque grave en cas de mésusage.

● Enfin, le **II** ménage une période transitoire afin de permettre aux acteurs de s'organiser et de prévenir les ruptures dans l'approvisionnement des patients. Ainsi, les pharmacies à usage intérieur seront encore autorisées à dispenser l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales pendant dix-huit mois à compter de la publication de la loi, et les denrées répondant aux besoins nutritionnels spécifiques associés à certaines maladies continueront d'être soumises à prescription médicale obligatoire pendant un an.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, l'article 20 a fait l'objet de débats nourris autour de la question du contrôle médical. Les sénateurs ont adopté lors de l'examen en commission un amendement de la rapporteure visant à renforcer le texte sur ce point. Celui-ci aboutit à très largement réécrire, dans le cadre du **3° du I**, le chapitre VII du titre III du livre I^{er} du code de la santé publique.

- Le nouvel **article L. 5137-1** rappelle l'exigence européenne d'un contrôle médical obligatoire pour l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales. Il énumère de façon limitative l'ensemble des acteurs habilités, en France, à délivrer ces denrées. Il se borne ainsi à entériner la situation existante, en omettant toutefois certains acteurs, en particulier certains Ehpad, habilités à délivrer de la nutrition parentérale à leurs résidents.

- Le nouvel **article L. 5137-2** réintroduit la possibilité de soumettre à prescription médicale obligatoire l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales répondant aux besoins nutritionnels spécifiques associés à une maladie, et non seulement celles qui présentent un risque en cas de mésusage.

- Le nouvel **article L. 5137-3** traite spécifiquement des denrées alimentaires à fins médicales spéciales qui présentent un risque grave en cas mésusage. Il rappelle l'obligation – prévue dans le règlement européen – pour les producteurs et distributeurs de notifier ces risques à l'autorité compétente. Il impose la prescription médicale obligatoire pour ces denrées, pouvant être assortie de conditions particulières de prescription et de délivrance. Il précise que la délivrance pourra en être réservée aux pharmacies à usage intérieur, et renvoie au décret pour l'identification des denrées correspondant à cette catégorie et pour l'élaboration de procédures de vigilance spécifiques.

- Enfin, le Sénat a souhaité, dans le cadre du **1° du I**, étendre le monopole des officines pour la dispensation des produits diététiques destinés aux nourrissons, qui concerne actuellement les denrées alimentaires à fins médicales spéciales destinés aux enfants de moins de quatre mois, aux produits destinés aux enfants de moins de douze mois. Cette évolution était justifiée par le fait que le règlement européen n° 609/2013 précité définit les nourrissons comme des enfants de moins de douze mois.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 20 ainsi que quatre amendements présentés par la rapporteure.

- Outre deux amendements rédactionnels, la commission a adopté un amendement corrigeant une malfaçon dans la rédaction du 1° du I de l'article 20, qui modifie le périmètre du monopole des officines s'agissant de la dispensation des denrées alimentaires à fins médicales spéciales. L'article L. 4211-1 du code de la

santé publique, qui en résulte, n'inclut plus dans le monopole officinal certains aliments diététiques pour nourrissons qui ne sont pas des denrées alimentaires à fins médicales spéciales, à l'image des laits à base d'hydrolysats.

La commission a convenu qu'il s'agissait d'une omission qu'il convenait de réparer dans la mesure où ces aliments diététiques n'avaient pas vocation à être commercialisés en grande surface. Elle a adopté, à l'initiative de la rapporteure, une nouvelle rédaction du 1° du I englobant, outre les denrées alimentaires à fins médicales spéciales, les préparations pour nourrissons, dont les caractéristiques seront définies par décret.

Cet amendement revient pour partie sur l'extension du monopole officinal, votée par le Sénat, aux produits pour nourrissons de moins de douze mois. La commission n'est cependant pas revenue sur le seuil actuel de quatre mois; considérant que le monopole officinal pouvait valablement être étendu aux préparations et denrées alimentaires à fins médicales spéciales pour nourrissons de moins de six mois, ce qui correspond à la limite supérieure du « premier âge » des produits commercialisés.

- La commission a également adopté, à l'initiative de la rapporteure, un amendement destiné à répondre aux inquiétudes manifestées par les associations de patients atteints de maladies héréditaires du métabolisme. Pour ces patients, la consommation de denrées alimentaires adaptées revêt un caractère indispensable, voire vital. Or, ils sont habitués à un circuit de distribution centralisé au sein de quelques pharmacies à usage intérieur, souvent l'AGEPS, qui leur livrent en une seule fois, pour plusieurs mois, l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales qui constituent leur régime, indépendamment du niveau de risque associé à la denrée.

Ces associations voient donc avec appréhension la perspective d'une décentralisation de la distribution, et d'une dissociation des circuits et points de vente selon le niveau de risque. Elles redoutent une baisse de la qualité de service pour les patients, une réduction des références disponibles, voire une moindre prise en charge.

Le Gouvernement s'est engagé, lors de l'examen du présent projet de loi au Sénat, à se montrer attentif aux besoins spécifiques de ces patients, dans la mise en œuvre de l'article 20. Cependant, la commission a estimé que les périodes transitoires prévues aux deux derniers alinéas pourraient s'avérer en contradiction avec cet engagement, en excluant potentiellement de la dispensation en pharmacie à usage intérieur, à l'échéance de dix-huit mois, l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales non-inscrites sur une liste qui devait être élaborée en concertation avec les acteurs. Ces dix-huit mois paraissaient d'autant plus courts qu'il appartenait, dans le même délai, à l'ensemble des industriels dont le produit n'était pas inscrit sur cette liste, de demander son inscription sur la liste des produits et prestations en vue d'une commercialisation en officine ou *via* des prestataires de services et distributeurs de matériels.

L'amendement adopté par la commission porte à deux ans :

– la période transitoire pendant laquelle les denrées alimentaires à fins médicales spéciales destinées aux maladies métaboliques ne seraient accessibles qu'en pharmacie et sur prescription médicale ;

– la période transitoire pendant laquelle l'ensemble des denrées alimentaires à fins médicales spéciales pourrait continuer à être dispensées par les pharmacies à usage intérieur.

*

* *

Article 21

Adaptation du code du travail et du code de la santé publique à l'annexe VIII modifiée du règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (CLP)

Adopté par la commission sans modification

Cet article poursuit l'adaptation aux exigences européennes du système de déclaration par les industriels de la composition de leurs mélanges dangereux. Le règlement CLP de 2008 a édicté des prescriptions harmonisées en matière de classification, d'étiquetage et d'emballage des substances et des mélanges. Entrée en vigueur en 2021, son annexe VIII a créé un modèle unique de transmission des déclarations de mise sur le marché, matérialisé par la mise en œuvre d'un portail unique à l'échelle européenne.

Le système de déclaration européen étant pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2023, l'article 21 supprime les dernières mentions légales du système national de classification et de déclaration des mélanges dangereux. Il procède aussi à des ajustements mineurs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Le droit de l'Union a rapidement encadré la circulation des substances dangereuses...

Le principe de transmission des informations concernant la composition des produits dangereux existe à l'échelle européenne dès 1988 ⁽¹⁾. Par la suite, le titre IV du règlement REACH ⁽²⁾, visant à renforcer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les risques que peuvent engendrer les produits chimiques, inscrit l'obligation pour les fournisseurs de transmettre une fiche de données de sécurité pour toute substance classée dangereuse. Ces dispositions sont le premier pas vers un système commun concernant les mélanges chimiques dangereux. Le terme « substance » désigne un élément chimique tandis que « mélange » et « préparation » correspondent à un composé de plusieurs substances ⁽³⁾.

(1) Directive 88/379/CEE du Conseil du 7 juin 1988 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses.

(2) Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

(3) Chapitre II du titre I^{er} du règlement REACH.

Le règlement (CE) n° 1272/2008 modifié, dit règlement CLP, fixe les prescriptions harmonisées en matière de classification, d’emballage et d’étiquetage des substances chimiques et des mélanges, conformément au système général harmonisé des Nations unies. Dans le droit européen, le responsable de la mise sur le marché est ainsi le fabricant, l’importateur, l’utilisateur en aval ou le distributeur de ce produit. Dans la pratique, c’est à la société mentionnée sur l’étiquette du produit qu’il revient de déclarer ses marchandises. Ce même règlement CLP impose aux États membres de désigner des organismes en capacité de recevoir des autorités européennes des informations sur la composition des mélanges dangereux. Ces organismes nationaux, souvent les centres antipoison, continuent par ailleurs de recevoir des informations de la part des fournisseurs de produits chimiques, dans le cas d’interventions sanitaires d’urgence.

2. ... et ouvert la voie à un système de contrôle et gestion des risques à l’échelle européenne

L’annexe VIII du règlement CLP ⁽¹⁾ précité, en vigueur au 1^{er} janvier 2021, crée un **modèle unique de transmission des informations** à l’autorité européenne compétente et aux centres antipoison. Elle propose un formulaire-type commun à l’ensemble des États-membres, permettant d’harmoniser les pratiques. Par ailleurs, **l’Agence européenne des produits chimiques (ECHA)** est l’organe européen compétent pour mettre au point des outils permettant la déclaration des informations. En ce sens, l’agence a conçu un **portail de déclaration centralisé** (*Poison centers notification portal*), communément appelé PCN.

Le règlement (CE) n° 2020/1677 fixe un calendrier à respecter pour se conformer à l’Annexe VIII du règlement CLP. Mais il n’impose aucun outil de déclaration. Ainsi, de 2021 à 2023, un fabricant, importateur ou utilisateur, mettant sur le marché un produit chimique dangereux au titre du règlement CLP, a pu déclarer les informations énumérées à l’Annexe VIII de ce même règlement sur le portail de déclaration centralisé ou sur le système national de chaque État-membre dans lequel il souhaite commercialiser son produit.

B. LE DROIT FRANÇAIS

1. Le système national de déclaration des mélanges dangereux

L’obligation de déclaration d’informations concernant des risques potentiels aux travailleurs existe depuis la loi du 6 décembre 1976 ⁽²⁾.

(1) Créée par le règlement (UE) 2017/542 de la Commission du 22 mars 2017 modifiant le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l’étiquetage et à l’emballage des substances et des mélanges par l’ajout d’une annexe relative aux informations harmonisées concernant la réponse à apporter en cas d’urgence sanitaire.

(2) Loi n° 76-1106 du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail.

Elle a d'abord pris la forme de fiches, puis d'enregistrements dans quatre bases de données réparties sur le territoire national. En 1997, celles-ci fusionnent pour créer un système unique de traitement de ces données ⁽¹⁾. Par la suite, la loi du 21 juillet 2009 ⁽²⁾ a prévu la déclaration de mise sur le marché de **toute substance ou préparation** à la demande des organismes compétents. Cette même loi a créé une **déclaration unique obligatoire à destination de ces mêmes organismes**.

Les codes de la santé publique, de l'environnement et du travail prévoient une **obligation de déclaration des mélanges classés dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques** ⁽³⁾. Ces dispositions sont précisées par les parties réglementaires des codes de la santé publique ⁽⁴⁾ et de l'environnement ⁽⁵⁾, s'agissant en particulier du contenu de la déclaration et des modalités de transmission de ces informations. Tous les mélanges dangereux sont concernés, exceptés les produits mentionnés à l'article R. 1341-10 du code de la santé publique – notamment les médicaments. Par ailleurs, le système français dispose d'une classification de dangerosité des produits et mélanges, déterminée dans le code de la santé publique ⁽⁶⁾. Enfin, la violation du caractère obligatoire de la transmission des compositions des mélanges dangereux donne lieu à des **sanctions pénales** ⁽⁷⁾.

Conformément à l'article L. 4411-4 du code du travail, un arrêté du 21 mars 2016 a désigné l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) pour **collecter, exploiter et diffuser ces données** ⁽⁸⁾. Il est par ailleurs chargé de leur confidentialité ⁽⁹⁾. Enfin, l'INRS partage l'intégralité des données récoltées avec les

(1) Décret n° 96-833 du 17 septembre 1996 relatif aux missions et moyens des centres antipoison et modifiant le code de la santé publique, et arrêté du 18 juin 2002 instaurant un système unique nommé SICAP.

(2) Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (1), dite « HPST ».

(3) Articles L. 1342-1 et L. 1342-3 du code de la santé publique ; article L. 522-2 du code de l'environnement ; article L. 4411-4 du code du travail. L'article L. 4411-5 crée par ailleurs une exception à l'obligation de déclaration regardant « certaines catégories de mélanges soumises à d'autres procédures de déclaration lorsque ces procédures prennent en compte les risques encourus par les travailleurs ».

(4) Articles R. 1341-2, R. 1341-3, R. 1341-4, R. 1341-5, R. 1342-15, R. 1342-16, R. 1342-17, R. 1342-18 et R. 1342-19 du code de la santé publique.

(5) Article R. 522-39 du code de l'environnement relatif à la nature des informations à transmettre à l'organisme agréé.

(6) Article L. 1342-2 du code de la santé publique, en vigueur jusqu'au 31 mai 2015, modifié par l'ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques.

(7) Articles L. 1343-2 et suivants du code de la santé publique ; articles L. 4741-1, L. 4741-2 et L. 4741-9 du code du travail.

(8) Arrêté du 21 mars 2016 relatif à l'organisme chargé de la réception des déclarations des produits chimiques dans le cadre des articles L. 4411-4 du code du travail et R. 1342-13 du code de la santé publique. La collecte, l'exploitation et la diffusion de données interviennent en conformité avec les articles R. 4411-42 à R. 4411-46 du code du travail, de l'arrêté du 21 mars 2016 relatif à l'organisme chargé de la réception des déclarations des produits chimiques dans le cadre des articles L. 4411-4 du code du travail et R. 1342-13 du code de la santé publique, et du décret n° 2014-128 du 14 février 2014 relatif à la toxicovigilance.

(9) Articles R. 1341-7, R. 1341-8, R. 1341-9, R. 1341-10 du code de la santé publique ; articles R. 4411-42, R. 4411-43, R. 4411-44, R. 4411-45, R. 4411-46 du code du travail.

centres antipoison et de toxicovigilance (CAPTV), comme le prévoit l'article L. 1341-1 du code de la santé publique.

Depuis 2017, la déclaration d'un produit chimique ou biocide auprès de l'INRS se fait **obligatoirement en ligne** sur l'application « Déclaration-Synapse »⁽¹⁾. Cette déclaration est indépendante de l'enregistrement obligatoire des substances au niveau européen dans le cadre du règlement REACH.

2. Un droit français déjà modifié pour mise en conformité

La similarité des dispositions européennes et françaises a permis une transition fluide vers le système communautaire unique. Le droit français a intégré progressivement les normes européennes. En particulier, les ordonnances du 26 février 2009 et du 21 octobre 2010 ont accompagné l'entrée en vigueur des règlements CLP et REACH s'agissant des définitions et des termes relatifs aux substances et mélanges dangereux⁽²⁾.

L'ordonnance du 22 décembre 2011 a poursuivi cette intégration des normes communautaires et imposé un étiquetage des produits et substances sur le modèle européen⁽³⁾. De plus, cette ordonnance a adapté au droit de l'Union européenne la classification des produits dangereux au sein du code de la santé publique. Elle a aussi édicté, jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement CLP, des mesures transitoires arrivées à terme le 1^{er} juin 2015 – elles ont donc coexisté avec les normes européennes concernant les substances dangereuses entrées en vigueur au 1^{er} décembre 2010. Enfin, cette même ordonnance a établi un système de déclaration unique des substances et mélanges dangereux, non seulement pour les importateurs mais aussi pour les utilisateurs⁽⁴⁾.

Pour les déclarants, la transition entre les systèmes français et européen s'est traduite par un changement de modalité de déclaration, notamment un **abandon progressif du site « Déclaration-Synapse » en faveur du portail de déclaration centralisé**. Le portail européen a ouvert au 1^{er} janvier 2021 en France. Toutefois, afin de permettre une transition fluide, **le service national « Déclaration-Synapse » a été maintenu jusqu'au 1^{er} janvier 2023**. Cette coexistence était d'autant plus nécessaire que la déclaration des mélanges dangereux à destination d'un usage industriel ne deviendra obligatoire sur le portail de déclaration centralisé qu'au 1^{er} janvier 2024.

(1) Arrêté du 25 janvier 2017 relatif aux modalités de déclaration des substances et mélanges dans le cadre du système de toxicovigilance.

(2) Ordonnances n° 2009-229 du 26 février 2009 prise pour l'application de l'article 12 de la loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, et n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement.

(3) Ordonnance n° 2011-1922 du 22 décembre 2011 portant adaptation du code du travail, du code de la santé publique et du code de l'environnement au droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché des produits chimiques, disposition codifiée à l'article L. 4411-6 du code du travail.

(4) Disposition codifiée à l'article L. 1342-2 du code de la santé publique.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article modifie le code de la santé publique et le code du travail afin de parachever sa mise en conformité avec le droit européen.

- Le **I** du présent article modifie le code de la santé publique.

Le **1°** et le **b du 2°** ouvrent la possibilité d'inclure par voie réglementaire de nouveaux organismes compétents pour la réception des déclarations des industriels. Cette formalité rédactionnelle permet de faire des organismes européens les récipiendaires des déclarations de mélanges dangereux.

En outre, le **2°** et le **4°** suppriment les dispositifs de déclaration français et leur mention. En effet, la pleine applicabilité des dispositions européennes suppose de mettre en extinction le système français ainsi que les dispositions transitoires.

Par ailleurs, le **5°** désigne le comité français d'accréditation (association de loi 1901) comme entité de recherche et de constat des infractions au code pénal. Cette disposition comble un vide juridique causé par l'abrogation de l'article L. 215-1 du code de la consommation, qui désignait comme telle la police judiciaire, les professionnels inspecteurs de santé publique et les inspecteurs nommés par les agences régionales de santé.

Enfin, le **6°** supprime certaines conséquences pénales à la non-déclaration des mélanges dangereux, en conformité avec l'article 47 du règlement CLP relatif aux sanctions en cas de non-respect des dispositions du règlement.

- Le **II** modifie le code du travail. Il supprime notamment les dispositions organisant le système de déclaration aux autorités françaises, désormais obsolètes.

- Le **III** prévoit une modalité de déclaration transitoire, à définir par voie réglementaire, concernant les mélanges à destination d'un usage industriel, pour lesquels les dispositions européennes entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

L'ensemble de ces dispositions n'ont aucun impact sur les industriels, en ce sens qu'elles actent une transition déjà avancée entre le système de déclaration français et le système unique européen.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 21 dans sa rédaction issue du Sénat.

Article 22

Ratification de l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux et ajustements rédactionnels

Adopté par la commission sans modification

L'article 22 a pour objet la ratification de l'ordonnance du 23 mars 2022 portant diverses adaptations au droit européen dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux. Cette ordonnance met le droit français en conformité avec les règlements (UE) 2019/4 relatif aux aliments médicamenteux pour animaux et 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires. Les modifications les plus importantes du droit français résultant de ces règlements portent sur les aliments médicamenteux, qui ne sont désormais plus traités, du point de vue de la réglementation, comme des médicaments mais comme des aliments animaux. Cette évolution se traduit par le passage des établissements de fabrication de ces aliments médicamenteux – qui ne sont plus considérés des établissements pharmaceutiques – de la compétence de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) vers celle des services départementaux interministériels de l'agriculture et de l'économie.

L'article 22 procède par ailleurs à des modifications rédactionnelles et à la correction de malfaçons dans le texte de l'ordonnance.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

En janvier 2019, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un « paquet médicaments vétérinaires », constitué de trois règlements :

– le règlement n° 2019/6 du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires et abrogeant la directive 2001/82/CE ;

– le règlement n° 2019/5⁽¹⁾, qui modifie la procédure centralisée d'autorisation de mise sur le marché (AMM) des médicaments vétérinaires ;

– et le règlement n° 2019/4 du 11 décembre 2018 concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux, modifiant le règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/167/CEE du Conseil.

(1) Règlement (UE) 2019/5 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant le règlement (CE) n° 726/2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments, le règlement (CE) no 1901/2006 relatif aux médicaments à usage pédiatrique et la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain.

Ces trois règlements tendent, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, « à accroître la disponibilité de médicaments vétérinaires au niveau européen, à alléger la charge administrative, à stimuler la compétitivité et l'innovation, à améliorer le fonctionnement du marché intérieur et à traiter le risque pour la santé publique de la résistance aux antimicrobiens ».

● S'agissant des médicaments vétérinaires, les principales dispositions du règlement n° 2019/6 visent à harmoniser les pratiques nationales en ce qui concerne :

– les autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires, délivrées par l'autorité compétente de l'État membre ou par la Commission européenne, désormais valables pour une durée illimitée. Cinq types de procédures sont prévues afin de faciliter la mise sur le marché des médicaments vétérinaires dans l'ensemble des pays de l'Union européenne ;

– les établissements pharmaceutiques, qui doivent, pour leurs activités de fabrication ou d'importation de médicaments vétérinaires, disposer d'une autorisation de l'autorité compétente de l'État membre, délivrée à l'issue d'une inspection, et qui sont tenus de respecter un certain nombre de règles ;

– les autres opérateurs du médicament vétérinaire, à savoir les importateurs, fabricants et distributeurs de substances actives qui doivent enregistrer leur activité auprès de l'autorité compétente de l'État membre dans lequel ils sont établis, et les opérateurs de la distribution en gros qui doivent obtenir une autorisation européenne et respecter les bonnes pratiques européennes de distribution. En outre, l'importation et l'exportation depuis des pays tiers ne peuvent solliciter que des opérateurs titulaires d'une autorisation ;

– les obligations de pharmacovigilance des titulaires d'autorisation de mise sur le marché, avec un système européen mis en place aux fins d'enregistrement et de notification des effets indésirables présumés. Le non-respect de ces obligations est susceptible de conduire au retrait de l'autorisation de mise sur le marché ;

– les conditions de prescription et de délivrance des médicaments vétérinaires, avec l'établissement d'un socle commun de règles, même si une marge d'appréciation importante est laissée aux États membres ;

– la vente des médicaments vétérinaires, avec l'ouverture de la possibilité d'un commerce en ligne ;

– la publicité des médicaments vétérinaires, en principe autorisée mais régulée ;

– l'usage des médicaments antimicrobiens, strictement encadré et pour lequel chaque État conserve la possibilité de restreindre ou d'interdire l'utilisation de certains produits sur son territoire.

• S’agissant du règlement (UE) n° 2019/4 concernant les aliments médicamenteux, les principales dispositions sont les suivantes :

– l’aliment médicamenteux n’est plus considéré comme un médicament vétérinaire tel que le disposait la directive 2001/82/CE, mais comme un aliment, cependant soumis à prescription vétérinaire obligatoire. Il relève désormais du droit régissant l’alimentation animale ;

– les exploitants du secteur de l’alimentation animale qui fabriquent, entreposent, transportent et mettent sur le marché des aliments médicamenteux ou des produits intermédiaires sont soumis à agrément ou à enregistrement. Ils doivent se conformer à un certain nombre d’exigences visant à garantir la qualité, la sécurité et la traçabilité des aliments médicamenteux, mais également l’absence de contaminations croisées avec d’autres types d’aliments, ainsi qu’à des exigences en termes d’emballage et d’étiquetage ;

– la prescription et l’utilisation des aliments médicamenteux contenant un médicament antimicrobien sont strictement encadrées.

Le « paquet médicaments vétérinaires » est entré en application dans l’ensemble de l’Union européenne le 28 janvier 2022.

B. LE DROIT FRANÇAIS

Le régime des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux au sein de l’Union européenne était auparavant régi par des directives, qui avaient fait l’objet d’une transposition dans chaque État membre. Ce régime avait été décliné, en France, au **titre IV du livre I^{er} de la cinquième partie du code de la santé publique**, correspondant aux articles L. 5141-1 à L. 5146-5.

L’entrée en application du « paquet médicaments vétérinaires » a d’ores et déjà modifié les normes applicables puisque les règlements européens sont **d’application directe**, sans qu’il soit nécessaire de les transposer en droit interne. Cependant, certaines mesures d’harmonisation étaient nécessaires. Les principales évolutions sont les suivantes :

• **S’agissant des médicaments vétérinaires**, il s’agit essentiellement de mesures de coordination, dans la mesure où les règles françaises concernant les médicaments vétérinaires, de leur fabrication à leur dispensation et à leur surveillance, satisfaisaient déjà, dans l’ensemble, les exigences européennes. Le rôle de l’Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), intégrée à l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) et compétente en matière d’évaluation et de gestion du risque pour le médicament vétérinaire, ne s’en trouve pas réellement modifié.

• **Les évolutions les plus importantes concernent les aliments médicamenteux**, essentiellement en raison du changement de statut induit par le

règlement européen. Ceux-ci n'étant désormais plus régis par le droit des médicaments vétérinaires, les fabricants et distributeurs d'aliments médicamenteux deviennent des opérateurs de l'alimentation animale, ce qui implique un contrôle de leurs activités par le préfet en lieu et place de l'Anses.

Pour le reste, la France faisant partie des États membres aux normes les plus strictes, l'harmonisation à un niveau élevé de sécurité de la fabrication, de la commercialisation et de l'utilisation des aliments médicamenteux pour animaux dans l'Union européenne n'a pas induit de changement important – à l'exception des transporteurs d'aliments médicamenteux qui n'étaient auparavant pas soumis au régime général d'agrément prévu par le règlement.

● Afin de mettre le droit français en conformité avec les règlements européens, l'article 27 de la loi du 3 décembre 2020 ⁽¹⁾ a habilité le Gouvernement à adopter par ordonnance les dispositions législatives nécessaires dans le code rural et de la pêche maritime, le code de la santé publique et le code de la consommation. Sur le fondement de cette habilitation, l'**ordonnance du 23 mars 2022** ⁽²⁾ a :

– adapté les dispositions contraires ou devenues redondantes avec les règlements européens ;

– adapté les règles applicables pour tous les opérateurs, depuis la production jusqu'à l'utilisation des médicaments vétérinaires et des aliments médicamenteux ;

– inclus des dispositions transitoires permettant d'organiser le passage de l'ancienne à la nouvelle réglementation pour les établissements pharmaceutiques et l'administration, et d'assurer à la fois la disponibilité en médicaments vétérinaires et la continuité des activités.

En raison du périmètre strict de l'habilitation donnée par la loi précitée du 3 décembre 2020, l'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que l'ordonnance a un impact négligeable sur l'ordre juridique interne.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

● L'objet principal de l'article 22 est, au **I**, la **ratification de l'ordonnance** précitée du 22 mars 2022 relative aux médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux.

● Le **II** procède à la **correction de malfaçons rédactionnelles**, dont certaines résultent de l'ordonnance du 22 mars 2022 :

(1) Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

(2) Ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux.

– le 1^o rétablit le champ de l’interdiction de la perception d’avantages de la part des industries pharmaceutiques vétérinaires, prévue à l’article L. 5141-13-1 du code de la santé publique. La rédaction issue de l’ordonnance de 2022 ne permettait pas de couvrir les titulaires d’autorisation ou d’enregistrement, il s’agit donc de remédier à cet oubli ;

– le 2^o procède à un toilettage de l’article L. 5141-16, qui prévoit les dispositions relatives au médicament vétérinaire qui doivent être précisées par décret du Conseil d’État, afin de supprimer des dispositions obsolètes et redondantes ;

– le 3^o rétablit le pouvoir de sanction du directeur général de l’Anses pour les règles de publicité, rectifiant une erreur de l’ordonnance du 22 mars 2022.

● Enfin, certaines dispositions du **II** constituent **des ajouts modestes** visant à assurer la bonne application des règlements européens :

– le 4^o renvoie à une décision du directeur général de l’Anses, plutôt qu’à un arrêté ministériel, la détermination des conditions d’aptitude juridique et scientifique des inspecteurs ayant vocation à contrôler la bonne application des règlements européens (article L. 5146-4), dans un but de simplification ;

– le 5^o prévoit l’utilisation de la base de données européenne relative à la pharmacovigilance pour les déclarations des événements indésirables par les titulaires d’autorisations de mise sur le marché (article L. 5441-15).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l’article 22 modifié par un amendement rédactionnel de la rapporteure.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté cet article dans sa rédaction issue du Sénat.

*

* *

Article 23

Ratification des ordonnances n° 2022-582 du 20 avril 2022 et n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 et désignation de l'autorité administrative chargée de prononcer des sanctions financières dans le cadre de la surveillance du marché des dispositifs médicaux, des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, de leurs accessoires et des produits de l'annexe XVI du règlement (UE) 2017/745

Adopté par la commission avec modifications

L'article 23 ratifie deux ordonnances du 20 avril 2022 relative aux dispositifs médicaux et du 29 juillet 2022 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Toutes deux ont été adoptées en vue d'adapter le droit français respectivement aux règlements européens 2017/745 relatif aux dispositifs médicaux et 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

Ces ordonnances ont pour effets principaux d'introduire dans le droit français les définitions de dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* résultant du droit européen, en élargissant le spectre de la réglementation à leurs accessoires, ainsi que de redéfinir les compétences respectives de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour la régulation de ce marché.

Par ailleurs, l'article 23 comporte plusieurs dispositions complémentaires ponctuelles concernant notamment les dispositifs sans visée médicale et les pouvoirs de sanction financière de la DGCCRF.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le droit européen régissant les dispositifs médicaux a fait l'objet d'une refonte importante avec l'adoption, en 2017, de deux règlements :

- le règlement (UE) 2017/745 relatif aux dispositifs médicaux ⁽¹⁾ ;
- et le règlement (UE) 2017/746 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ⁽²⁾.

Cette refonte du droit européen a eu pour grands principes l'élaboration d'un cadre réglementaire rigoureux et transparent pour ces dispositifs qui

(1) Règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux, modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009 et abrogeant les directives du Conseil 90/385/CEE et 93/42/CEE.

(2) Règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et abrogeant la directive 98/79/CE et la décision 2010/227/UE de la Commission.

connaissent aujourd’hui un essor considérable, en garantissant plus de sécurité pour les patients sans toutefois bloquer l’innovation.

Les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*

Les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* sont définis dans le règlement (UE) 2017/746 comme « *tout dispositif médical qui consiste en un réactif, un produit réactif, un matériau d’étalonnage, un matériau de contrôle, une trousse, un instrument, un appareil, un équipement, un logiciel ou un système, utilisé seul ou en association, destiné par le fabricant à être utilisé in vitro dans l’examen d’échantillons provenant du corps humain, y compris les dons de sang et de tissus, uniquement ou principalement dans le but de fournir des informations [...]* ».

Derrière cette longue énumération existe une variété limitée de produits, sans commune mesure avec le secteur des dispositifs médicaux régis par le règlement (UE) 2017/745. D’après l’Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), il s’agit essentiellement de réactifs et d’automates utilisés par les laboratoires de biologie médicale, de tests rapides disponibles en pharmacie et d’autotests.

La réglementation européenne évolue dans le sens d’une **exigence plus importante en termes de sécurité et d’évaluation clinique**, avec une différenciation en fonction du risque porté par le dispositif médical. Ce mouvement réglementaire accompagne l’évolution du secteur, devenu un domaine de pointe s’appuyant sur l’intelligence artificielle et la science des matériaux, et donnant de plus en plus de place au dispositif médical comme moyen thérapeutique.

Cet accroissement des exigences a été notable dans le secteur des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, jusqu’ici très peu régulés. L’adoption parallèle des deux règlements sur les dispositifs médicaux (DM) et sur les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV) montre qu’une même logique et un même souci ont guidé la réglementation de ces deux secteurs, qui globalement converge sur les grandes lignes, mais tient aussi compte de la spécificité des DMDIV par rapport aux autres dispositifs médicaux.

Les évolutions les plus notables sont les suivantes :

– un élargissement du champ de la régulation, qui englobe les **accessoires** ⁽¹⁾ aux dispositifs médicaux ainsi que des groupes de produits (dits « **produits de l’annexe XVI** ») n’ayant pas de destination médicale mais présentant un caractère invasif (lentilles de coloration des yeux, équipements visant à réduire, enlever ou détruire les tissus adipeux...) ;

(1) « Tout article qui, sans être lui-même un dispositif médical, est destiné par son fabricant à être utilisé avec un ou plusieurs dispositifs médicaux donnés pour permettre spécifiquement une utilisation de ce ou ces derniers conforme à sa ou leur destination ou pour aider spécifiquement et directement au fonctionnement médical du ou des dispositifs médicaux selon sa ou leur destination » (*articles 2 des règlements (UE) 2017/745 et 2017/746*).

– un renforcement général des exigences en matière de sécurité et de performance des DM et DMDIV. Par exemple, les fabricants ont obligation d’employer une personne chargée du respect de la réglementation et disposant, pour cela, d’une expertise professionnelle attestée ;

– la définition d’un cadre exigeant en matière d’investigations cliniques (pour les DM) et d’études de performance (pour les DMDIV) ;

– l’amélioration de la traçabilité des DM et DMDIV par la mise en place d’un identifiant unique et le développement de la base de données EUDAMED sur laquelle l’ensemble des dispositifs ont vocation à être référencés ;

– un renforcement des procédures d’évaluation de la conformité par un « **marquage CE** » qui se rapproche des autorisations de mise sur le marché requises pour les médicaments, et un meilleur encadrement des organismes notifiés habilités à certifier cette conformité ;

– la mise en place d’un groupe de coordination des autorités compétentes au niveau européen.

Le renforcement de la régulation du secteur accroît le rôle et les missions des autorités compétentes pour l’application des deux règlements. En France, il s’agit de l’Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).

Le règlement 2017/745 est entré en application le 26 mai 2021 ; le règlement 2017/746, le 26 mai 2022.

B. LE DROIT NATIONAL

D’application directe, les deux règlements européens ont d’ores et déjà commencé à produire leurs effets en droit interne. Cependant, la refonte de la réglementation européenne impose aux États membres – et à la France en particulier – un effort d’adaptation. Comme l’a formulé la directrice générale de l’ANSM, Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, « *c’est une marche importante pour les industriels car le niveau d’exigences est nettement plus élevé* ».

● **L’article 40 de la loi du 2 août 2021** relative à la bioéthique ⁽¹⁾ a habilité le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour adapter aux deux règlements européens précités :

– les livres II à IV de la cinquième partie du code de la santé publique relatifs aux dispositifs médicaux et aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ;

– le titre II du livre I^{er} de la première partie du même code relatif aux recherches impliquant la personne humaine, afin de préciser les modalités applicables aux investigations cliniques et aux études de performance.

(1) Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

● **Les ordonnances n° 2022-582** ⁽¹⁾ **et n° 2022-1086** ⁽²⁾ ont procédé à ces adaptations, s'agissant respectivement des DM et des DMIDIV. Les modifications apportées consistent principalement en des mesures de coordination, d'abrogation de dispositions obsolètes et de simplification. Les évolutions les plus notables sont :

– l'extension du champ d'application des règles relatives aux DM à leurs accessoires et produits ;

– la désignation de l'ANSM comme autorité compétente en charge de la mise sur le marché des DM et DMDIV, de leur mise en service, de leur mise à disposition, de l'attribution de l'identifiant unique, ainsi que de la surveillance du marché. Néanmoins, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) demeure l'autorité compétente pour les DM et DMDIV, leurs accessoires et les produits de l'annexe XVI destinés à être utilisés directement par les consommateurs.

– l'extension du champ des sanctions pénales, pour l'adapter aux exigences nouvelles de la réglementation européenne, et l'extension du champ des sanctions financières susceptibles d'être prononcées par l'ANSM.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 23 vise, en premier lieu, à ratifier les ordonnances n° 2022-1086 et n° 2022-582 précitées. Il complète par ailleurs ces deux textes pour prendre en compte des problématiques qui excédaient le champ de l'habilitation et pour corriger certaines malfaçons.

● Le **I** prévoit la **ratification des deux ordonnances** n° 2022-1086 et n° 2022-582 ;

● Le **II** procède à plusieurs modifications complémentaires du code de la santé publique.

– Les **3°**, **5°**, **6°**, **7°** et **8°** rectifient des erreurs rédactionnelles.

– Les **1°**, **2°**, **4°** et **10°** portent spécifiquement sur **les produits de l'annexe XVI** qui ne pouvaient être inclus dans l'ordonnance en raison du périmètre de l'habilitation. Il s'agit de décliner les normes européennes relatives à ces produits dans le cadre des articles L. 1151-2 relatif à la prévention des risques liés à certains actes, techniques, procédés et méthodes à visée esthétique, L. 1111-3-2 quant aux informations devant figurer sur un devis normalisé pour un acte impliquant la pose d'un dispositif médical sur mesure, L. 1111-3-3 sur l'obligation d'établissement

(1) Ordonnance n° 2022-582 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux.

(2) Ordonnance n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro.

d'un devis pour les DM, et L. 6111-2 à propos de la gestion des DM stériles par les établissements de santé.

– Le 9° insère dans le code un chapitre relatif aux **sanctions financières** pouvant être prononcées par la DGCCRF. En effet, à la différence de l'ANSM, la DGCCRF n'a pas de pouvoir de sanction financière en cas de manquement à la réglementation régissant des dispositifs médicaux dont elle assure la surveillance. L'étude d'impact jointe au projet de loi note que cette situation est d'autant plus préjudiciable que « *ce type de sanction administrative est particulièrement dissuasif dans d'autres secteurs dans lesquels la DGCCRF exerce ce pouvoir* ». Il est donc créé un article L. 5473-1 qui confère à la DGCCRF un pouvoir de sanction financière sur le modèle de celui exercé par l'ANSM. Cette sanction, d'un montant maximal de 150 000 euros pour une personne physique, et 10 à 30 % du chiffre d'affaires pour une personne morale, peut être assortie d'une astreinte journalière plafonnée à 2 500 euros ainsi que d'une interdiction de publicité si le manquement porte sur ce point, et peut être publiée sur le site internet de la DGCCRF. Deux nouveaux articles L. 5473-2 et L. 5473-3 organisent le cumul des sanctions ainsi qu'un partage d'information entre DGCCRF et ANSM pour garantir qu'un même manquement ne soit pas sanctionné deux fois.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

• Outre des modifications rédactionnelles, le Sénat a, sous l'impulsion de la rapporteure, largement complété l'article 23 pour y ajouter un volet relatif à **la prévention des ruptures d'approvisionnement** de dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

Le Sénat a souligné que ces ruptures avaient tendance à s'accroître, sans que quiconque ne dispose d'une information claire à ce sujet, et sans qu'aucun mécanisme n'ait été prévu – à la différence des médicaments – pour prévenir ces ruptures, qui peuvent avoir des conséquences d'autant plus graves pour les patients que les DM et DMDIV ont, de manière croissante, un rôle thérapeutique.

Les sénateurs ont adopté un dispositif qui reprend des dispositions votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, censurées par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ au motif qu'elles n'entraient pas dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale.

– Le 5° *bis* du II rétablit dans le code de la santé publique un article L. 5211-5-1 qui définit les dispositifs médicaux qualifiés d'indispensables. Il impose aux fabricants, importateurs et distributeurs de ces dispositifs qui envisagent d'en cesser et d'en suspendre la commercialisation d'en informer l'ANSM au moins un an auparavant, ainsi que de mettre en œuvre « *toute mesure utile et nécessaire* » pour éviter les ruptures et garantir la continuité des soins. En cas de risque de rupture

(1) Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021.

ou de rupture, ces personnes effectuent une déclaration auprès de l'ANSM. Lorsque ces obligations n'ont pas été respectées, l'Agence est habilitée à prendre « *toute mesure utile* » pour prévenir la pénurie et garantir la continuité des soins.

– Le **5° ter du II** rétablit un article L. 5221-7 dont les dispositions sont identiques à celles présentées à l'alinéa précédent pour les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

– Le **7° du II** est complété pour modifier l'article L. 5461-9, relatif aux manquements passibles de sanctions financières, afin d'inclure les manquements aux obligations posées par le nouvel article L. 5211-5-1.

– Le **7° bis du II** complète, dans le même objectif, l'article L. 5462-8 relatif aux manquements passibles de sanctions financières s'agissant des DMDIV.

– Le **7° ter du II** procède à des mesures de coordination.

• Par ailleurs, le **9° du II**, qui confère un pouvoir de sanction financière à la DGCCRF, est complété pour que les sanctions puissent être publiées sur un autre site internet du ministère de l'économie – et pas seulement celui de la DGCCRF.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

• La commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement visant à aménager le dispositif de prévention des pénuries d'approvisionnement ajouté par le Sénat.

Cet amendement ne remet pas en question la philosophie du dispositif, mais vise à le rendre plus opérationnel, au regard de la spécificité du secteur des dispositifs médicaux, lequel rassemble des produits très divers, allant de la paire de lunettes à la prothèse de hanches. Il a été établi en concertation avec le Gouvernement et l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), dans le cadre des travaux conduits par l'agence sur cette problématique.

La nouvelle rédaction adoptée par la commission conduit, en substance, à ménager plus de souplesse dans le texte de loi, à la fois sur la définition des dispositifs médicaux « indispensables » et sur le régime qui leur est applicable, afin de pouvoir prévoir, au niveau réglementaire, des mesures spécifiques adaptées à la situation de telle ou telle catégorie de dispositifs médicaux.

*

* *

Article 24

**Pénalité financière pour non-respect des obligations de sérialisation
par les pharmaciens d'officine**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 24 vise à garantir la bonne application en France du droit de l'Union européenne, s'agissant en particulier de l'obligation de sérialisation des médicaments par les pharmaciens d'officine. Bien que celle-ci résulte de la directive 2011/62/UE et du règlement délégué 2016/161/UE, et qu'elle ait bien été transposée dans le droit national, les officines françaises sont les seules dans l'Union européenne à ne pas l'avoir encore pleinement mise en œuvre.

Le présent article prévoit une sanction financière pour les pharmacies qui n'auront pas mis en place la sérialisation, afin de mettre la France en conformité avec ses engagements européens, mais aussi de renforcer le dispositif de lutte contre les médicaments falsifiés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

La directive 65/65/CE du 26 janvier 1965 marque le début de l'harmonisation communautaire dans le domaine du médicament. Près de vingt ans plus tard, elle a été complétée par la directive 2001/83/CE instituant le code communautaire du médicament à usage humain, puis par le règlement 2309/93 établissant les procédures communautaires et instituant l'Agence européenne du médicament (EMA). La directive 2004/27/CE a renforcé ce socle initial, en matière notamment du suivi des médicaments, en développant la pharmacovigilance et en instituant des plans de gestion de risques.

• La directive 2011/62/UE du 1^{er} juillet 2011, dite « médicaments falsifiés », est entrée en vigueur le 2 janvier 2013. Elle introduit diverses mesures pour harmoniser la lutte contre la falsification de médicaments dans l'Union européenne. Ses dispositions comprennent notamment :

- des mesures de sécurité obligatoires à l'extérieur de l'emballage, à savoir un identifiant individuel des boîtes (sérialisation) et un dispositif inviolabilité ;
- un logo européen d'identification des pharmacies en ligne légales ;
- un durcissement des limitations à l'importation d'ingrédients médicaux ;
- un durcissement des modalités de catalogage pour les distributeurs.

Ainsi la directive européenne 2011/62/UE institue-t-elle un code communautaire pour la prévention de l'introduction dans la chaîne

d’approvisionnement légale de médicaments falsifiés, par la sérialisation et le dispositif d’inviolabilité des boîtes.

Les médicaments concernés sont mentionnés au (1) du a de l’article 45 de la directive 2001/83/CE. Par ailleurs, les États-membres ont la possibilité d’ajouter de nouveaux médicaments à cette liste, avec un effet national uniquement, conformément au (5) du a de l’article 54 de la directive 2011/83/CE. Depuis le 1^{er} février 2019, tout médicament non inscrit sur une de ces listes ne peut être équipé du dispositif européen de sérialisation.

Pour garantir l’effectivité de ses dispositions, la directive des médicaments falsifiés prévoit l’introduction en droit national de pénalités en cas de falsification de médicaments.

- Le règlement délégué n° 2016/161/UE, publié le 9 février 2016, précise l’ensemble des dispositions de la directive médicaments falsifiés. Concernant l’identifiant unique, il prévoit l’apposition d’un code *Data Matrix*⁽¹⁾ (technique similaire au QR code) sur chaque conditionnement. Ce code est unique et permet la traçabilité de la boîte de médicament jusqu’à sa délivrance. Les pharmaciens, lorsqu’ils vendent une boîte, scannent ce code qui est alors désactivé.

Pour mettre en œuvre ce système dit de traçabilité, le règlement délégué prévoit la mise en place d’un organe de gouvernance au niveau européen (appelé EMVO, *European Medicine Verification Organisation*) et dans chaque État membre (NMVO, *National Medicine Verification Organisation*). Ils sont chargés de gérer, respectivement, le système au niveau européen et celui de chaque État membre.

L’article 25 de ce même règlement impose aux pharmaciens de « *vérifier les dispositifs de sécurité et désactiver l’identifiant unique des médicaments dotés de ces dispositifs au moment où ils les délivrent au public* »⁽²⁾.

Le système de traçabilité est entré en vigueur le 9 février 2019⁽³⁾.

B. LE DROIT NATIONAL

1. Le système français de suivi des médicaments, similaire à celui proposé par le cadre européen, est en cours de modernisation

- L’article R. 5121-138 du code de la santé publique définit les éléments devant apparaître sur l’étiquetage du conditionnement des médicaments. Son

(1) Article 5 du règlement 2016/161/UE précité.

(2) Règlement délégué (UE) 2016/161 de la Commission du 2 octobre 2015 complétant la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil en fixant les modalités des dispositifs de sécurité figurant sur l’emballage des médicaments à usage humain.

(3) Un règlement s’applique directement dans les États membres sans nécessiter de transposition.

contenu a évolué depuis 1998 ⁽¹⁾, en parallèle avec les exigences européennes. Le numéro de lot doit figurer sur les conditionnements. Cependant, la falsification de médicament n'a pas été définie dans le code de la santé publique avant le 22 décembre 2012 ⁽²⁾.

Depuis 1969 ⁽³⁾, la surveillance de la délivrance, nommée ensuite pharmacovigilance, incombe au pharmacien responsable défini à l'article R. 5124-34 du code de la santé publique. Par ailleurs, une ordonnance du 15 juillet 2016 a inscrit la pharmacovigilance parmi les bonnes pratiques mentionnées à l'article L. 5121-5 du code de la santé publique ⁽⁴⁾. Le non-respect de ces bonnes pratiques peut entraîner des sanctions financières ⁽⁵⁾ et pénales ⁽⁶⁾.

● Enfin, le décret du 6 mai 2015 relatif à la pharmacovigilance des médicaments dérivés du sang fait de la traçabilité jusqu'au patient une obligation. De plus, l'arrêté du 24 décembre 1997 impose au pharmacien la saisie des données suivant une procédure informatisée, sur un modèle similaire au dispositif européen créé par la suite. Le pharmacien conserve une copie de l'ordonnance, le numéro de série et la quantité délivrée. Ce système est informatisable grâce à des codes-barres. Il n'existe toutefois pas de modèle de sérialisation unique.

2. L'adaptation du droit national au droit européen a déjà eu lieu

● Un décret du 31 décembre 2012 a créé l'obligation de sérialisation des médicaments sur le modèle européen ⁽⁷⁾. Ce même décret transpose l'obligation d'un dispositif antieffraction à l'article R. 5121-138-3 du code de la santé publique. Par la suite, le décret n° 2018-291 du 20 avril 2018 relatif à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement des médicaments a été publié afin de transposer les évolutions de la directive médicaments falsifiés.

En France, tous les médicaments soumis à prescription médicale obligatoire sont concernés par cette réglementation ⁽⁸⁾ à l'exception de ceux listés à l'annexe 1 du règlement délégué 2016/161 du 2 octobre 2015. Sont également concernés par

(1) Article R. 5143-19 du code de la santé publique, créé par le décret n° 98-52 du 28 janvier 1998 relatif aux conditions de la mise sur le marché des médicaments homéopathiques et modifiant le code de la santé publique.

(2) À l'article L. 5111-3 du code de la santé publique, créé par l'ordonnance n° 2012-1427 du 19 décembre 2012 relative au renforcement de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement des médicaments, à l'encadrement de la vente de médicaments sur internet et à la lutte contre la falsification de médicaments.

(3) Article R. 5113-2 du code de la santé publique, créé par le décret n° 69-13 du 2 janvier 1969 portant application des dispositions de l'ordonnance 67-827 du 23 septembre 1967, depuis abrogé.

(4) Article 2 de l'ordonnance 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

(5) Article L. 5421-8 du code de la santé publique.

(6) Article L. 5421-1 du code de la santé publique.

(7) Article R. 5121-138-1 du code de la santé publique. Le dispositif de sérialisation est précisé à l'article R. 5121-138-2, créé par le même décret.

(8) Article R. 5121-138-1 du code de la santé publique.

cette obligation certains médicaments sur prescription médicale facultative, mentionnés à l'annexe 2 du règlement délégué 2016/161 du 2 octobre 2015.

- L'organisme français compétent pour la sérialisation, France MVO, procède à l'importation dans le système de répertoires France MVS des données des médicaments circulant en France.

II. LE PROJET DE LOI INITIAL

L'article 24 ouvre aux caisses d'assurance maladie la possibilité d'imposer une pénalité d'un montant de 2 000 euros à l'encontre des officines de pharmacie lorsque des manquements à l'obligation de désactivation de l'identifiant unique sont constatés par France MVO. Cette pénalité financière peut être renouvelée de manière trimestrielle. Le titulaire d'officine peut présenter ses observations en amont de toute décision de sanction.

Les pénalités recouvrées seront reversées à la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) selon les modalités prévues par les dispositions générales encadrant le régime des pénalités auxquelles s'exposent les personnes ou établissements auteurs de manquements au préjudice d'organismes de sécurité sociale.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 24 a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement de la rapporteure corrigeant une erreur de référence, s'agissant des modalités de recouvrement de la pénalité financière prévue par l'article.

Le texte initial faisait référence à des alinéas abrogés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. L'amendement lui substitue une référence aux huitième et neuvième alinéas de l'article L. 144-17-2 du code de la sécurité sociale, dont le contenu est similaire.

*

* *

Article 24 bis (nouveau)

Suppression de certaines exemptions concernant le tabac à chauffer

Introduit par la commission

L'article 24 *bis* (nouveau) vise à transposer la directive déléguée (UE) 2022/100 qui supprime certaines exemptions applicables aux produits du tabac à chauffer, dans un contexte où une forte augmentation de la consommation de ces produits est observée dans l'Union européenne et en France.

Ainsi, à compter d'octobre 2023, ces produits seront soumis aux mêmes règles que les cigarettes et le tabac à rouler s'agissant de l'interdiction d'arômes caractérisants et d'additifs, et des messages sanitaires à apposer sur les emballages.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT NATIONAL

Le tabac à chauffer constitue un produit du tabac relativement nouveau, qui, du fait de ce développement récent, passait, il y a quelques semaines encore, largement entre les mailles de la réglementation des autres produits du tabac (cigarettes, cigares, tabac à rouler, à priser...).

Le rapport de première lecture de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 expose que les produits de tabac à chauffer « *se distinguent d'autres produits, notamment produits combustibles du tabac, par leur absence de combustion et donc de fumée. Il s'agit en réalité de produits générant des aérosols contenant de la nicotine, contrairement aux cigarettes électroniques, et d'autres produits chimiques que le consommateur inhale par la bouche. Les produits chauffent à une température de 350°C à l'aide d'un appareil alimenté par une batterie, alors que les cigarettes classiques se situent plutôt aux alentours de 600°C* »⁽¹⁾.

L'étude d'impact annexée à ce projet de loi de financement de la sécurité sociale faisait état du « *développement fort et rapide des produits du tabac à chauffer* », dont les ventes ont été multipliées par vingt entre 2018 et 2020 dans l'Union européenne, pour représenter aujourd'hui 2,5 % des ventes totales de tabac.

L'industrie du tabac présente le tabac à chauffer comme un produit à moindre risque au motif qu'« *il chauffe le tabac au lieu de le brûler* ». En réalité,

(1) Rapport n° 339 de Mmes Stéphanie Rist et Caroline Janvier et MM. Paul Christophe, Cyrille Isaac-Sibille et Thibault Bazin fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, 13 octobre 2022.

cette affirmation est contestée par les études scientifiques, qui montrent que ce dispositif produit du monoxyde de carbone, donc du goudron, comme les cigarettes classiques, et qu'il fonctionne de façon à délivrer des doses de nicotine qui engendrent une dépendance. Bien que les effets nocifs sur la santé n'aient pas encore été démontrés scientifiquement, la présence de ces composés toxiques a incité l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à recommander une taxation de ces produits sur les mêmes bases que les autres produits du tabac.

Jusqu'à récemment, le tabac à chauffer était classé dans la catégorie fiscale des « autres tabacs à fumer », dont les taux, tarif et minimum de perception étaient plus faibles que ceux applicables aux cigarettes, ce qui constituait une incitation à les consommer. L'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 ⁽¹⁾ est venu rectifier cette situation, en créant une catégorie fiscale dédiée pour les tabacs à chauffer, avec l'objectif d'augmenter progressivement les accises afférentes, de façon à faire converger le prix de ces produits vers celui des autres produits du tabac.

B. LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le droit communautaire a également fait l'objet d'une évolution récente pour prendre en compte l'essor de la consommation du tabac à chauffer, auparavant marginale.

Au sein de l'Union européenne, un régime juridique harmonisé a été établi pour les produits du tabac dans le cadre d'une directive du 3 avril 2014 ⁽²⁾. Ce texte mentionne le tabac à chauffer mais, en raison d'une consommation alors faible, ne le soumet par aux même régime juridique que des produits grand public comme les cigarettes et le tabac à rouler.

L'article 7 de cette directive disposait ainsi, dans sa rédaction initiale, que « *les produits du tabac autres que les cigarettes et le tabac à rouler sont exemptés des interdictions visées aux paragraphes 1 et 7* », lesquels interdisent la mise sur le marché de produits du tabac contenant un arôme caractérisant et les produits du tabac contenant des arômes dans l'un de leurs composants tels que les filtres, le papier, le conditionnement et les capsules, ou tout dispositif technique permettant de modifier l'odeur ou le goût des produits du tabac concernés ou leur intensité de combustion.

Ce même article 7 prévoyait cependant une possibilité d'évolution réglementaire liée à une modification des habitudes de consommation en disposant que « *la Commission adopte des actes délégués conformément à l'article 27 pour*

(1) Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

(2) Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

retirer cette exemption pour une catégorie particulière de produits en cas d'évolution notable de la situation établie par un rapport de la Commission ».

La Commission européenne a déclaré le 29 juin dernier qu'elle souhaitait interdire la vente de tous les produits aromatisés de tabac à chauffer dans le cadre de son objectif d'une génération sans tabac dans l'Union européenne d'ici 2040. Au terme d'une période d'examen, la Commission européenne a publié le 3 novembre 2022 la directive déléguée 2022/100 ⁽¹⁾, laquelle interdit les arômes caractéristiques pour les produits de tabac chauffé, et impose des avertissements sanitaires comparables à ceux des autres cigarettes.

Les États membres sont tenus de transposer ces dispositions en droit national au plus tard le 23 juillet 2023 et de les appliquer à partir du 23 octobre 2023.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté un amendement portant article additionnel, afin de transposer dans le code de la santé publique les évolutions portées par la directive déléguée 2022/100 concernant le tabac à chauffer.

- Le **1° du I** ajoute le tabac à la chauffer à la liste des produits du tabac établie à l'article L. 3512-1. Il étend par ailleurs les interdictions d'arômes et d'additifs prévues pour les cigarettes et le tabac à rouler, figurant à l'article L. 3512-16, au tabac à chauffer.

- Le **2° du I** aligne, à l'article L. 3512-22, les règles de conditionnement et d'emballage du tabac à chauffer sur celles applicables aux produits du tabac à fumer ; il conviendra désormais d'appliquer sur les emballages de ces produits un message sanitaire apposé deux fois, ainsi qu'une photographie, un avertissement général et un message d'information.

- Le **3° du I** rend applicables au tabac à chauffer les sanctions prévues à l'article L. 3515-3 pour les cigarettes, en cas de non-respect des interdictions posées aux articles précités L. 3512-16 et L. 3512-22.

*

* *

(1) Directive déléguée (UE) 2022/2100 de la Commission du 29 juin 2022 modifiant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le retrait de certaines exemptions pour les produits du tabac chauffés.

Article 25

Actualisation des fondements juridiques européens des demandes de coopération des services de l'aide sociale à l'enfance

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 25 actualise les références au droit européen permettant la coopération internationale en matière de protection de l'enfance. Pour ce faire, il ajoute au dernier alinéa de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles les références aux articles 79 à 82 du règlement dit « *Bruxelles II bis refonte* » (règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants).

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

A. DROIT EUROPÉEN

Le règlement (CE) 2201/2003 du 27 novembre 2003 sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale (dit règlement « *Bruxelles II bis* ») a été élaboré principalement dans le but d'aider les couples internationaux à résoudre les litiges transnationaux liés au divorce et à la garde des enfants.

Il traite, à ce titre, des décisions en matière de « *responsabilité parentale* », ce qui inclut au sens du droit européen les dispositions relatives au placement d'un enfant et à la protection de l'enfance. Il organise les modalités de coopération entre États membres en la matière.

L'article 55 du règlement « *Bruxelles II bis* » précise le rôle des autorités centrales désignées dans chaque État membre pour mettre en œuvre cette coopération. L'article 56 organise le régime de placement de l'enfant dans un autre État membre que celui dans lequel réside habituellement l'enfant. Il prévoit une consultation préalable de l'autorité centrale de l'État de destination si l'intervention d'une autorité publique y est prévue pour ce type de placement. La décision de placement ne peut alors être prise qu'avec l'accord de l'État requis.

Le règlement « *Bruxelles II bis* » a fait l'objet d'une refonte par le règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière

de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (dit règlement « *Bruxelles II bis refonte* »).

Le règlement « *Bruxelles II bis refonte* » est entré en application le 1^{er} août 2022. Toutefois, par application de l'article 100 du règlement précité, le règlement « *Bruxelles II bis* » continue de s'appliquer aux procédures antérieures au 1^{er} août 2022 et relevant du domaine de la responsabilité parentale.

Les règles nouvelles à la coopération en matière de responsabilité parentale sont définies par le chapitre V du règlement « *Bruxelles II bis refonte* », et en particulier les articles 79 à 82. Elles diffèrent très peu de celles qui résultaient du règlement « *Bruxelles II bis* ».

L'article 79 précise les missions qui incombent aux autorités centrales requises en y ajoutant notamment l'aide à la localisation d'un enfant situé dans l'État membre requis. L'article 80 précise les modalités de collecte et d'échange d'informations dans le cadre d'une demande de coopération. L'article 81 prévoit une assistance dans la mise en œuvre des décisions en matière de responsabilité parentale lorsqu'elles ont été rendues dans un autre État membre. L'article 82 traite du placement d'un enfant dans un autre État membre en prévoyant explicitement une approbation préalable de l'autorité compétente de l'autre État membre.

Le règlement prévoit enfin, à l'article 97, les modalités de coordination avec les dispositions de la convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

B. DROIT INTERNE

En droit interne, le principe de la transmission d'informations matière de protection de l'enfance est prévu par l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles.

Les quatre premiers alinéas permettent la transmission d'informations entre présidents de conseils départementaux, en particulier lorsque les familles et mineurs concernés ont changé de domicile.

Le dernier alinéa porte plus spécifiquement sur la transmission d'informations dans le cadre de la coopération internationale. Il a été introduit par l'article 8 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Outre la convention de La Haye du 19 octobre 1996, il vise explicitement les articles 55 et 56 du règlement (CE) 2201/2003 du 27 novembre 2003 sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale (dit « *Bruxelles II bis* »).

Il permet ainsi la coopération européenne et internationale des services de l'aide sociale à l'enfance départementaux par l'intermédiaire du ministère de la justice en sa qualité d'autorité centrale. Sur ce fondement, les services de l'aide

sociale à l'enfance des conseils départementaux peuvent être sollicités aux fins d'établir des rapports sur la situation de mineurs se trouvant dans leur ressort, ou encore d'évaluer les capacités d'accueil et d'hébergement des personnes auprès desquelles le placement de mineurs est envisagé par une juridiction ou une autorité compétente étrangère.

Selon l'étude d'impact, en 2021, le département de l'entraide, du droit international privé et européen (service de la Direction des affaires civiles et du sceau) a été saisi de 239 demandes de coopération en matière de responsabilité parentale (sur un total de 442 demandes traitées en la matière).

Article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles

« Lorsqu'une famille bénéficiaire d'une prestation d'aide sociale à l'enfance, hors aide financière, ou d'une mesure judiciaire de protection de l'enfance change de département à l'occasion d'un changement de domicile, le président du conseil départemental du département d'origine en informe le président du conseil départemental du département d'accueil et lui transmet, pour l'accomplissement de ses missions, les informations relatives au mineur et à la famille concernés.

« Il en va de même lorsque la famille est concernée par une information préoccupante en cours de traitement ou d'évaluation.

« Pour l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance, le président du conseil départemental peut demander au président du conseil départemental d'un autre département des renseignements relatifs à un mineur et à sa famille quand ce mineur a fait l'objet par le passé, au titre de la protection de l'enfance, d'une information préoccupante, d'un signalement ou d'une prise en charge dans cet autre département. Le président du conseil départemental ainsi saisi transmet les informations demandées.

« Les modalités de cette transmission d'informations sont définies par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

« Le service de l'aide sociale à l'enfance répond dans les meilleurs délais aux demandes de coopération transmises par une autorité centrale ou une autre autorité compétente, fondées sur les articles 55 et 56 du règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000 et les articles 31 à 37 de la convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, signée à La Haye le 19 octobre 1996. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ACTUALISATION DES RÉFÉRENCES AU DROIT EUROPÉEN EN DROIT INTERNE CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Le présent article ajoute au dernier alinéa de l'article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles les références aux articles 79 à 82 du règlement dit « Bruxelles II bis refonte » (règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière

matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants). Autrement dit, il vise à actualiser les références au droit européen dans la législation de droit interne.

Le présent article ne supprime pas, en revanche, les références au règlement « *Bruxelles II bis* ». Le maintien de ces références se justifie par le fait que le règlement « *Bruxelles II bis* » continue de s'appliquer aux décisions, actes et accords antérieurs au 1^{er} août 2022 et relevant du domaine de la responsabilité parentale.

Dans son avis, le Conseil d'État n'a formulé aucune observation particulière.

Les règles issues du règlement « *Bruxelles II bis refonte* » étant sensiblement les mêmes que celles prévues par le règlement « *Bruxelles II bis* » concernant la coopération en matière de responsabilité parentale, le dispositif proposé ne devrait avoir, selon l'étude d'impact, aucune incidence sur l'activité des services de l'aide sociale à l'enfance.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

**TITRE III
DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN
MATIÈRE DE TRANSPORTS**

Article 26

**Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive
« Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) pour
les véhicules de transport de marchandises et personnes**

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 26 vise à transposer, dans le code de la voirie routière, les dispositions rendues obligatoires par la directive « Eurovignette » telle que révisée en 2022, à savoir :

- l'obligation de modulation des péages applicables aux véhicules lourds en fonction des émissions de CO₂ ;
- l'obligation d'appliquer une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic.

Le choix a été fait de n'appliquer ces nouvelles obligations qu'aux contrats de concession signés après le 24 mars 2022.

Lors de son examen au Sénat, cet article a été complété par des dispositions visant à permettre l'exonération ou la réduction des péages au bénéfice des véhicules les moins polluants relevant de la norme EURO la plus stricte, à permettre une modulation des péages en fonction de la congestion du trafic, à préciser que les modulations de péage doivent être sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant et à prévoir un avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports sur les mesures d'application de ces nouvelles obligations. Le Sénat a également ajouté un report à mars 2026 de l'application de la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique afin que les transporteurs puissent anticiper au mieux la nécessité de renouveler leur parc de véhicules.

À l'Assemblée nationale, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de la rapporteure pour avis supprimant le report à mars 2026 ajouté au Sénat afin de permettre aux nouvelles dispositions d'entrer en vigueur au fur et à mesure du renouvellement des contrats même avant cette date.

Le présent article traduit en droit français les dernières dispositions issues de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières suivant sa révision en 2022. La modulation des tarifs et l'obligation d'appliquer une redevance externe pour la pollution liée au trafic ne s'appliqueront que

progressivement, au fur et à mesure de la renégociation des contrats de concession, dont la majeure partie sera renouvelée après 2030.

I. LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE : UNE PORTÉE LIMITÉE DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE »

A. LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE » ET SA TRANSPOSITION DANS LE DROIT FRANÇAIS

La directive 1999/62/CE relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières, dite « directive Eurovignette », définit les règles applicables, au sein de l'Union européenne, en matière de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers. À l'origine, la directive « Eurovignette » ne visait pas à instaurer des modulations écologiques mais avait au contraire pour but de limiter le niveau des péages afin de garantir la libre circulation des personnes et des marchandises.

Progressivement, de nouvelles dispositions ont été adoptées, notamment dans le domaine environnemental. Les autoroutes françaises sont responsables de 7 % des émissions nationales, en raison de leur utilisation par les usagers (46 % pour les véhicules légers, 54 % pour les poids lourds). Avant la révision de 2022, la directive prévoyait ainsi l'obligation pour les États membres de faire varier la redevance d'infrastructure applicable aux poids lourds en fonction de la classe d'émissions EURO du véhicule (article 7 *octies*). À ce jour, les véhicules respectant les normes EURO les plus exigeantes relèvent de la classe EURO VI. Cette norme pourrait encore évoluer sous l'impulsion de la Commission européenne qui a présenté, le 10 novembre 2022, une proposition visant à définir de nouvelles normes EURO VII pour réduire les émissions polluantes des véhicules et améliorer la qualité de l'air.

En droit français, les dispositions relatives aux péages figurent au sein du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière. En particulier, la section 2 de ce chapitre, composée des articles L. 119-5 à L. 119-8, porte sur les péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route. L'article L. 119-5 précise ainsi que les péages sont perçus sans discrimination directe ou indirecte en raison de la nationalité du transporteur, de l'immatriculation du véhicule, de l'origine ou de la destination du transport. Toutefois, les péages applicables aux véhicules lourds de marchandises (d'un poids total autorisé en charge de plus de 3,5 tonnes) peuvent faire l'objet de modulations. Les conditions d'application de ces modulations sont fixées par les contrats de délégation de service public et leurs cahiers des charges mentionnés à l'article L. 122-4.

Ce dernier article L. 122-4 pose initialement le principe de la gratuité de l'usage des autoroutes mais prévoit cependant qu'un péage peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports (ART), pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle

des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. Cet article prévoit également que la convention de concession et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages.

À ce titre, selon l'article L. 119-6 du code de la voirie routière, la lutte contre les dommages causés à l'environnement, la résorption de la congestion du trafic, la réduction des dommages causés aux infrastructures et l'amélioration de la sécurité routière figurent parmi les motifs pouvant légitimer une modulation tarifaire des péages.

Le réseau concédé représente aujourd'hui environ 9 200 kilomètres d'autoroute, soit plus de 95 % du réseau autoroutier national, plus de 1 000 aires de services et des transactions de péage générant près 1,55 milliard d'euros chaque année (4,5 millions d'euros par jour). Malgré ce trafic important, seuls quatre contrats autoroutiers, attribués après le 1^{er} janvier 2010, appliquent la modulation EURO pour un linéaire de 235 kilomètres sur les 9 200 kilomètres environ que compte le réseau concédé, c'est-à-dire environ 2,5 % du réseau seulement. Selon l'Autorité de régulation des transports, la plupart des poids lourds aujourd'hui atteignent en outre la classe EURO VI, ce qui rend la pertinence d'une extension de la mesure sujette à caution. Cela plaiderait pour une modulation en fonction du niveau d'émissions de dioxyde de carbone plutôt que de la classe EURO prévue.

Cette possibilité a d'ailleurs été insérée à l'article 134 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ». Le montant acquitté au titre du péage modulé ne peut être supérieur de plus de 100 % au péage qui serait acquitté, dans les mêmes conditions, par des véhicules équivalents dont la motorisation présente les meilleures performances environnementales.

Enfin, l'article 137 de la loi « climat et résilience » autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, d'ici août 2023, pour permettre aux régions volontaires d'instituer, à compter du 1^{er} janvier 2024, des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition dans le cadre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

B. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE

1. Les éléments obligatoires

La directive « Eurovignette » a été modifiée par la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022, avec une date limite de transposition de cette nouvelle directive fixée au 25 mars 2024.

La directive de 2022 contient plusieurs dispositifs obligatoires visant à améliorer le bilan carbone lié à l'utilisation des autoroutes.

D'une part, son article 7 *octies bis* prévoit une obligation de modulation des redevances d'infrastructure pour les véhicules utilitaires lourds en fonction de leur classe d'émissions de CO₂. Il est prévu que cette variation s'applique au plus tard deux ans après la publication des émissions de CO₂ de référence pour ces sous-groupes de véhicules. L'article 11 du règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 prévoit en effet qu'au plus tard le 30 avril de chaque année, la Commission publie, par voie d'actes d'exécution, une liste indiquant, à compter du 1^{er} juillet 2020, pour chaque constructeur, ses émissions spécifiques moyennes de CO₂ au cours de la période précédente. Ces références sont donc appelées à évoluer au fil du temps. À l'échelle nationale, il est prévu que les États membres établissent différentes classes d'émissions de CO₂ pour chaque type de véhicule utilitaire lourd. Les États peuvent également supprimer toute redevance pour les véhicules à émission nulle jusqu'au 31 décembre 2025 (75 % d'exonération maximum par la suite).

D'autre part, l'article 7 *quater bis* de la directive « Eurovignette » révisée prévoit la mise en place obligatoire, à compter du 25 mars 2026, d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules lourds sur le réseau à péage. Il est toutefois possible de déroger à cette obligation lorsqu'elle entraînerait le détournement sur d'autres voies des véhicules les plus polluants avec des répercussions négatives en termes de sécurité routière et de santé publique. En outre, la directive permet aux États membres de prévoir que cette redevance pour coûts externes ne s'applique pas, pour une durée maximale de quatre ans, aux véhicules utilitaires lourds qui respectent les normes d'émissions EURO les plus strictes.

Le paragraphe 2 de l'article 7 *octies ter* de la directive prévoit en outre l'obligation pour les États membres, à compter du 1^{er} janvier 2026, de faire varier les péages acquittés par les camionnettes et minibus en fonction de la performance environnementale de ces véhicules.

Pour chacune de ces trois obligations, la directive révisée prévoit une souplesse en limitant leur application aux contrats de concession conclus après le 24 mars 2022.

2. Les éléments facultatifs

La directive permet également aux États membres de se saisir d'autres dispositifs facultatifs :

– la possibilité d'introduire une redevance de congestion de trafic sur les tronçons routiers régulièrement saturés et pendant les périodes de congestion (article 7 *quinquies bis* de la directive) ;

– la possibilité d'appliquer un surpéage sur des tronçons routiers spécifiques régulièrement saturés ou dont l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement (article 7 *septies* de la directive) ;

– la possibilité de faire varier la redevance d'infrastructure pour réduire la congestion, réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, optimiser l'utilisation des infrastructures concernées ou promouvoir la sécurité routière (article 7 *octies* de la directive) ;

– la possibilité d'appliquer des taux de péage réduits sur certains tronçons routiers ou de décider de n'appliquer aucune redevance routière sur certains tronçons routiers, en particulier sur des tronçons à faible intensité de trafic dans des zones peu densément peuplées (paragraphe 6 de l'article 7 de la directive) ;

– la possibilité de ne pas appliquer les dispositifs obligatoires mentionnés ci-dessus pour l'utilisation de ponts, tunnels et passages de col, à la condition que l'application de ces dispositifs ne soit pas techniquement possible ou si cela conduisait à détourner les véhicules les plus polluants et engendrait des conséquences négatives en termes de sécurité routière et de santé publique (paragraphe 4 de l'article 7 de la directive).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE TRANSPOSITION DES SEULES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES

L'article 26 du projet de loi prévoit une transposition des seuls éléments à caractère obligatoire de la directive. Dans ce cadre, il prévoit la création d'une nouvelle section 4 « Dispositions communes aux péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes » au sein du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière, applicable aux contrats de concession conclus après le 24 mars 2022 (article 7 de cette même directive). Cette application différée dans le temps vise à éviter une remise en cause des règles tarifaires des contrats autoroutiers existants et un bouleversement de l'équilibre économique des contrats, qui pourrait avoir pour conséquence pour l'État de devoir compenser les déséquilibres financiers induits pour les contrats en cours, ce qui pourrait s'avérer coûteux.

Trois nouveaux articles sont ainsi ajoutés dans la nouvelle section 4 du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière.

L'article L. 119-11 vise à transposer l'obligation de modulation des péages des véhicules utilitaires lourds en fonction de leurs émissions de CO₂ prévue à l'article 7 *octies bis* de la directive, pour les contrats de concession conclus après le 24 mars 2022.

Le nouvel article L. 119-12 tend quant à lui à transposer l'obligation prévue au paragraphe 3 de l'article 7 *quater bis* de la directive d'appliquer une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules utilitaires lourds. Il prévoit ainsi que les péages mentionnés à l'article L. 119-11 susmentionné sont majorés d'une telle redevance pour coûts externes.

Enfin, un nouvel article L. 119-13 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de la section 4 précitée.

Par ailleurs, l'article 26 du présent projet de loi procède, dans ses alinéas 16 et 17, au remplacement de plusieurs références – devenues obsolètes – de la directive de 1999, dont l'intitulé : « Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures » a été remplacé, en application de l'article 1^{er} de la directive de 2022, par : « Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ».

La rapporteure pour avis salue le fait que l'article 26 se borne à une transposition des éléments obligatoires de la directive car de nombreux éléments facultatifs sont redondants avec des dispositifs déjà existants en droit national, comme la possibilité de moduler les péages pour éviter la congestion, ou peuvent être adoptés par voie réglementaire.

La rapporteure pour avis est ainsi satisfaite de l'équilibre de l'article mais proposera par amendement la suppression de l'alinéa 19 de l'article 26, introduit au Sénat, qui peut nuire à la compréhension de l'application de la redevance pour coûts externes prévue par la directive « Eurovignette » en fixant une date d'entrée en vigueur à partir du 25 mars 2026. En effet, la rédaction proposée de l'article L. 119-11 du code de la voirie routière prévoit que le dispositif de modulation en fonction des émissions de CO₂ s'applique pour toutes les concessions pour lesquelles le contrat est signé ou la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022, dans les conditions prévues par l'article 7 *octies bis* de la directive. Dès lors, le fait d'indiquer une date d'entrée en vigueur de l'article L. 119-12 au 25 mars 2026 est inutile et peut même poser un problème de droit délicat à résoudre. En effet, l'administration a lancé plusieurs consultations qui seront soumises à la directive Eurovignette puisque les contrats seront postérieurs au 24 mars 2022, mais ceux-ci seront signés avant le 25 mars 2026. Pour éviter tout risque juridique susceptible de perturber les consultations, il est souhaitable de supprimer l'alinéa 19.

La rapporteure pour avis tient également à rappeler que les différentes modulations introduites doivent éviter le plus possible de perturber le trafic routier, notamment dans les zones rurales qui ont besoin d'une desserte par la route. Il est

ainsi nécessaire de rappeler que le secteur du transport routier ne dispose pas d'une rentabilité suffisante pour lui permettre d'opérer seul le virage nécessaire à son verdissement. À cet égard, la Fédération nationale des transports routiers a fait part à la rapporteure pour avis du fait que les dispositifs d'aide à l'achat de véhicules poids lourds électriques ou fonctionnant avec des carburants propres sont aujourd'hui très insuffisants. En effet, seulement 2 % du parc des véhicules poids lourds, estimés à près de 600 000 véhicules, répondent aujourd'hui aux critères de faibles émissions. La fin du bonus écologique pour ces véhicules apparaît ainsi regrettable.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, le Sénat a adopté sept amendements du rapporteur pour avis, M. Cyril Pellevat. Ces amendements visent à :

– permettre la mise en œuvre d'exonération ou de réduction des péages au bénéfice des véhicules les plus moins polluants (à émission nulle ou relevant de la norme EURO la plus stricte) (alinéa 9) ;

– permettre une modulation des péages en fonction de la congestion du trafic (alinéa 10) ;

– préciser que les modulations de péage doivent être sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant (alinéa 11) ;

– prévoir un avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports sur les mesures d'application de ces nouvelles obligations (alinéa 15) ;

– reporter à mars 2026 l'application de la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique afin que les transporteurs puissent anticiper au mieux la nécessité de renouveler leur parc de véhicules (alinéa 19).

L'article ainsi amendé a été voté en séance publique au Sénat.

Seul le report à mars 2026 de la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique pose une difficulté. La rapporteure pour avis remarque également que la modulation des péages en fonction de la congestion pour trafic existe déjà dans le droit français, sans toutefois que cette nouvelle inscription dans la loi ne pose de difficultés particulières.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'amendement CD5 de la rapporteure pour avis. Cet amendement supprime le report à mars 2026 de l'application de la majoration pour coûts externes, ajouté au Sénat. En effet, les dispositions de l'article 26 ont vocation à entrer en vigueur au fur et à mesure du renouvellement des contrats des concessions autoroutières, soit après 2030 dans la majorité des cas. Toutefois, certains contrats pourront faire l'objet d'un

renouvellement avant 2026, ce que viendrait empêcher l'alinéa 19 dans sa version issue du Sénat.

La commission a adopté l'article 26 ainsi modifié.

*

* *

Article 26 bis A (nouveau)

Coordonner les compétences et les missions de l’Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.

Introduit par la commission

L’article 26 bis A, introduit sur proposition de la rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire de l’Assemblée nationale, renforce les pouvoirs de l’Autorité de régulation des transports (ART) en matière de système européen de télépéage.

I. LES COMPÉTENCES RENOUELÉES DE L’AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EN MATIÈRE DE TÉLÉPÉAGE

L’article L. 1262-3 du code des transports définit les missions de l’Autorité de régulation des transports. Il renvoie au code de la voirie routière les missions de l’autorité relatives au secteur des autoroutes. L’article L. 119-4 de ce code précise notamment le rôle de l’autorité dans le cadre du service européen de télépéage.

Dans ce domaine, les missions de l’autorité ont été élargies par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports, de l’environnement, de l’économie et des finances. L’autorité a désormais pour mission :

– la tenue du registre national de télépéage, comportant l’enregistrement des prestataires du service européen de télépéage⁽¹⁾, l’éventuelle abrogation des décisions d’enregistrement⁽²⁾ et l’intégration dans le registre des déclarations de secteur des percepteurs de péage et de leurs éventuelles mises à jour⁽³⁾ ;

– une mission de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du service européen de télépéage⁽⁴⁾.

Pour mener à bien l’exercice de ses missions, l’article L. 1264-2 du code des transports établit que l’Autorité de régulation des transports dispose d’un droit d’accès à « *toutes les informations utiles* » auprès des personnes désignées à cet article. Cependant, cet article ne confère pas à l’autorité de droit d’accès aux informations relatives au service européen de télépéage.

(1) Article L. 119-4 du code de la voirie routière.

(2) Article R. 119-29-4 du code de la voirie routière

(3) Article D. 119-29-3 du code de la voirie routière.

(4) Article L. 119-4 du code de la voirie routière.

Cette compétence est prévue au niveau réglementaire par l'article D. 119-29-2 du code la voirie routière. Chaque année, la personne morale enregistrée en tant que prestataire transmet à l'Autorité de régulation des transports un dossier d'information dont la composition est fixée par arrêté du ministre chargé des transports, pris sur proposition de l'autorité.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

Afin de permettre à l'Autorité de régulation des transports d'exercer pleinement ses missions en matière de service européen de télépéage, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de la rapporteure pour avis.

Cet amendement ajoute un 6° à l'article L. 1264-2 du code des transports qui prévoit que l'Autorité de régulation des transports peut recueillir toutes les informations utiles auprès des percepteurs de péages, des prestataires du service européen de télépéage et de toute personne dont l'activité est liée à la prestation du service européen de télépéage.

La commission des affaires sociales a adopté cet amendement portant création de l'article 26 *bis* A.

*

* *

Article 26 bis

Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) dans l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 26 bis, inséré à l'initiative du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, vise à élargir le champ d'application de la transposition prévue à l'article 26 à la taxe que peut instaurer la Collectivité européenne d'Alsace sur le transport de marchandises en application de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la rapporteure pour avis liant l'entrée en vigueur de l'article à la publication des actes européens. Cette modification permet à la Collectivité européenne d'Alsace de fixer le montant des modulations avant mars 2024, même dans l'hypothèse où la Commission n'aurait pas encore publié les actes techniques à cette date.

L'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace donne la possibilité à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) de soumettre à une taxe les véhicules de transport de marchandises empruntant certaines voies de son domaine routier.

Dans l'article 26 du projet de loi, seules les dispositions du code de la voirie routière sont modifiées pour assurer la transposition des obligations résultant de la directive « Eurovignette » révisée en 2022. Le champ d'application de la transposition prévu à l'article 26 est donc incomplet puisqu'il ne s'applique pas à l'ordonnance précitée, pourtant également régie par la directive « Eurovignette ». Le présent article vise à corriger cette anomalie.

I. LA RÉGLEMENTATION EN VIGUEUR

L'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace est antérieure à la révision de la directive « Eurovignette ». Elle permet à la CEA de

prévoir une modulation des taux kilométriques des redevances perçues sur le transport routier de marchandises en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule ou de tenir compte des coûts résultant pour la société de la pollution atmosphérique et sonore liée au trafic.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Il est impératif que le régime de la taxe qui sera mise en œuvre par la CEA respecte les prescriptions obligatoires de la directive à compter de mars 2024, date limite de transposition de ce texte. Il était donc nécessaire de prévoir une mesure de transposition de la directive pour y intégrer le cas particulier de la CEA. C'est l'objet de l'article 26 *bis* du projet de loi, qui modifie l'ordonnance du 26 mai 2021 à cet effet.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté un amendement de la rapporteure pour avis. Cet amendement lie l'entrée en vigueur de l'article à la publication des actes européens, dans les conditions prévues par la directive « Eurovignette ». Cette précision donne la possibilité à la Collectivité européenne d'Alsace de continuer à moduler les péages de son domaine routier après mars 2024, même dans l'hypothèse où la Commission n'aurait pas encore publié les actes techniques à cette date.

La commission a adopté l'article 26 *bis* ainsi modifié.

*

* *

Article 27

Correction d'erreurs matérielles pour assurer l'effectivité de la transposition de la directive du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 27 rectifie deux erreurs de renvoi figurant aux articles L. 5336-1-4 et L. 5336-3-7 du code des transports issus de la transposition, par l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021, de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires.

Cette correction vise l'application effective des contrôles et des sanctions administratives prévus dans le cadre de l'obligation de dépôt des déchets des navires dans les ports.

Le Sénat a introduit un III à cet article afin de ratifier l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021.

I. LA RÉGLEMENTATION DU DÉPÔT DES DÉCHETS DES NAVIRES VISE À MIEUX PROTÉGER LES MILIEUX MARINS CONTRE LES REJETS ILLICITES

La convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, dite convention Marpol, fixe des normes strictes pour le dépôt des déchets des navires et pose des interdictions de rejets en mer. Elle impose notamment que les parties contractantes garantissent la mise à disposition d'installations de réception dans les ports.

La directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE ⁽¹⁾ et abrogeant la directive 2000/59/CE ⁽²⁾ a pour objectif de satisfaire les exigences de la convention Marpol en renforçant la protection du milieu marin contre les conséquences néfastes des déchets des navires qui font escale dans les ports situés dans l'Union.

(1) [*Directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE.*](#)

(2) [*Directive 2000/59/CE du 27/11/00 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison Déclaration de la Commission \(Abrogée\).*](#)

Ainsi, l'article 4 de cette directive prévoit que les États membres garantissent la disponibilité d'installations de réception des déchets des navires qui utilisent habituellement le port. L'article 7 dispose qu'avant de quitter un port situé dans l'Union, le capitaine du navire faisant escale dépose tous les déchets conservés à bord dans une installation de réception portuaire. Des dérogations sont accordées aux navires disposant d'une capacité de stockage suffisante pour atteindre l'escale suivante, à ceux au mouillage pendant moins de 24 heures ou en cas de mauvaises conditions météorologiques. Afin d'assurer une application effective de ces mesures, l'article 10 établit que les États membres veillent à ce que tout navire puisse faire l'objet d'inspections.

Le II de l'article 125 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de transposer la directive (UE) 2019/883. Ainsi, l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 ⁽¹⁾ a transposé cette directive en modifiant le code des transports. Ce dispositif a été complété par le décret n° 2021-1166 ⁽²⁾ ainsi que par quatre arrêtés publiés au Journal officiel du 15 octobre 2022 ⁽³⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CORRECTION DE DEUX ERREURS DE RENVOI POUR UNE APPLICATION EFFECTIVE DES CONTRÔLES DES DÉPÔTS ET DES SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENT

L'article 27 du présent projet de loi vise à rectifier deux erreurs de transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019.

Le I corrige une erreur de renvoi à l'article L. 5536-1-4 du code des transports disposant que « *sans préjudice des sanctions pénales encourues, une majoration de 10 % du droit de port relatif aux déchets peut être appliquée, en cas de méconnaissance des dispositions de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre IV du présent titre, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État* ». Or, la sous-section 1 mentionnée renvoie aux définitions tandis que la sous-section 2 traite des « Obligations relatives au dépôt des déchets des navires et contrôle » auxquelles renvoie l'article. Elles concernent notamment :

(1) [Ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive \(UE\) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE.](#)

(2) [Décret n° 2021-1166 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive \(UE\) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE.](#)

(3) [Arrêté du 11 août 2022 relatif aux opérations de dépôt de déchets dans les ports ; arrêté du 11 août 2022 relatif au contrôle de la procédure de dépôt des déchets provenant des navires faisant escale dans un port français ; arrêté du 11 août 2022 modifiant l'arrêté du 15 octobre 2001 portant approbation des cadres types des droits de port et des redevances d'équipement ; arrêté du 12 août 2022 sur les échanges d'informations entre les ports et les capitaines de navires sur les déchets.](#)

– les navires auxquels s’appliquent les obligations relatives au dépôt des déchets, ainsi que les navires exemptés de ces obligations (article L. 5334-8) ;

– l’obligation pour les capitaines de navires de fournir des informations sur les déchets de leurs navires (article L. 5334-8-1) ;

– l’obligation pour les capitaines de navires de déposer les déchets conservés à bord, ainsi que les navires exemptés de cette obligation (article L. 5334-8-2) ;

– les cas dans lesquels les autorités compétentes peuvent exiger le dépôt de déchets (article L. 5334-8-3).

Ainsi, afin que les sanctions prévues à l’article L. 5536-1-4 puissent être appliquées, la mention « sous-section 1 » est remplacée par la mention « sous-section 2 ».

Le **II de l’article 27** du présent projet de loi corrige une erreur rédactionnelle concernant les agents mentionnés à l’article L. 5336-3-7 du code des transports habilités à relever l’identité d’une personne mise en cause dans le cadre d’une infraction relevant de l’article L. 5336-11 de ce même code, à savoir la méconnaissance de l’obligation pour le capitaine d’un navire, bateau, ou engin flottant, de déposer ses déchets.

Dans sa rédaction actuelle, l’article L. 5336-3-7 renvoie aux 2°, 3° et 4° de l’article L. 5336-3-1 du code des transports disposant que les infractions prévues à l’article L. 5336-11 peuvent être constatées par :

– les officiers de port et les officiers de port adjoints (2°) ;

– les administrateurs des affaires maritimes (3°) ;

– les fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes sous l’autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer (4°).

Ainsi rédigé, les officiers de port et les officiers de port adjoints sont désignés comme autorité compétente alors que sont exclus les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes, véritablement compétents en la matière. Pour pallier cette erreur, la mention « 2° à 4° » de l’article L. 5336-3-1 est remplacée par la mention « 3° à 5° ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission, le Sénat a adopté l’amendement COM-19 du rapporteur pour avis, M. Cyril Pellevat, qui inscrit, dans un **III**, la ratification de l’ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 afin de donner à l’ensemble de ses dispositions une pleine valeur législative.

L’article ainsi amendé a été adopté en séance publique.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 28

Transposition du règlement (UE) 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 28 vise à transposer en droit interne le règlement (UE) 2021/892 du 29 avril 2021 relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires révisant le règlement d'application directe (CE) 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007.

Ce nouveau règlement a pour objectif de renforcer la protection des droits des voyageurs ferroviaires et d'encourager les voyages en train tout en garantissant des conditions de concurrence équitables pour les entreprises ferroviaires. Pour ce faire, le règlement établit des règles concernant : la non-discrimination des voyageurs handicapés et à mobilité réduite, la responsabilité des entreprises ferroviaires en matière d'assurance, les droits des voyageurs en cas d'accident, les droits des voyageurs en cas de perturbations (annulation ou retard), dont leur droit à indemnisation, les informations minimales à fournir aux voyageurs, la définition et le contrôle des normes de qualité de service et de gestion des risques, le traitement des plaintes ainsi que les règles générales d'application.

Dans la continuité du règlement de 2007, le règlement du 29 avril 2021 accorde des dérogations aux services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux, retranscrites dans le projet de loi initial. Des amendements adoptés au Sénat ont restreint le nombre de ces dérogations.

I. LE RÈGLEMENT DU 23 OCTOBRE 2007 RENFORCE LA PROTECTION DES DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES MAIS CRÉE UN RÉGIME D'EXCEPTION POUR LES SERVICES FERROVIAIRES URBAINS, SUBURBAINS ET RÉGIONAUX

Le règlement d'application directe (CE) 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 encadre les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Il établit des règles concernant :

– les informations que doivent fournir les entreprises ferroviaires, la conclusion de contrats de transport, l'émission de billets et la mise en œuvre d'un système informatisé d'information et de réservation pour les transports ferroviaires ;

– la responsabilité des entreprises ferroviaires et leurs obligations en matière d'assurance pour les voyageurs et leurs bagages ;

– les obligations des entreprises ferroviaires envers les voyageurs en cas de retard ;

– la protection des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite voyageant en train et l’assistance à ces personnes ;

– la définition et le contrôle des normes de qualité du service, la gestion des risques pour la sécurité personnelle des voyageurs ainsi que le traitement des plaintes ;

– les règles générales en matière d’exécution.

L’article 2 dispose que le règlement de 2007 s’applique aux voyages et services ferroviaires assurés par une ou plusieurs entreprises ayant obtenu une licence ferroviaire. Ce même article accorde plusieurs dérogations. Son 4° précise que les États membres peuvent octroyer une dérogation jusqu’à cinq ans, renouvelable deux fois pour une période maximale de cinq ans à chaque fois, aux services ferroviaires intérieurs de transport de voyageurs ⁽¹⁾. Le paragraphe 5 établit que les services ferroviaires urbains, suburbains ⁽²⁾ et régionaux ⁽³⁾ de transport de voyageurs peuvent déroger à l’application des dispositions du règlement, à l’exception des articles 9 (disponibilité des billets, des billets directs et des réservations), 11 (responsabilité relative aux voyageurs et aux bagages), 12 (assurance), 19 (droit au transport), 26 (sécurité personnelle des voyageurs), ainsi qu’au I de l’article 20 (communication d’informations aux personnes handicapées et à mobilité réduite).

L’ensemble de ces dérogations ont été inscrites en droit français au sein du chapitre unique du livre V « Droits et obligations des voyageurs ferroviaires », du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports.

L’article L. 2151-1 établit que le règlement de 2007 s’applique aux voyages et services ferroviaires pour lesquels une entreprise doit avoir obtenu une licence conformément à la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte). Cette disposition exclut certaines entreprises ferroviaires du champ d’application. En effet, l’article L. 2122-10 du code des transports soumet les entreprises ferroviaires à l’obtention d’une licence pour exercer leur activité de transport mais accorde des dérogations aux services urbains et suburbains de transport de voyageurs, ainsi

(1) *Les services ferroviaires intérieurs de transport de voyageurs sont définis à l’article 3 du règlement du 23 octobre 2007 comme « un service de transport de voyageurs dans le cadre duquel le train ne traverse pas la frontière d’un État membre ».*

(2) *Les services urbains et suburbains sont définis à l’article 3 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 comme « les services de transport dont l’objet principal est de répondre aux besoins de transports d’un centre urbain ou d’une agglomération, y compris d’une agglomération transfrontalière, ainsi qu’aux besoins de transports entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues ».*

(3) *Les services régionaux sont définis par cette même directive comme « les services de transport dont l’objet principal est de répondre aux besoins de transports d’une région, y compris une région transfrontalière ».*

qu'aux services exploitant uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures locales ou régionales autonomes.

L'article L. 2151-2 applique les dispositions de l'article 2 du règlement de 2007 en distinguant deux régimes d'application. D'une part, les services publics de transport ferroviaire de voyageurs urbains, départementaux ou régionaux ne sont soumis qu'aux articles 9, 11, 12, 19, 26, ainsi qu'au I de l'article 20 du règlement. D'autre part, ces mêmes articles sont applicables aux autres services intérieurs de transport ferroviaire de voyageurs mais uniquement pour une période de cinq ans, renouvelable deux fois par décret. À l'issue de cette période, l'ensemble des dispositions du règlement est applicable à ces services. Il est précisé que l'autorité compétente pour l'organisation d'un service public ferroviaire de transport de voyageurs peut décider d'appliquer tout ou partie des dispositions non obligatoires du règlement européen.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : TRANSPOSER LE RÈGLEMENT DU 29 AVRIL 2021 AFIN DE MIEUX PROTÉGER LES DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES ET RENFORCER L'USAGE DU TRAIN TOUT EN ACCORDANT DES DÉROGATIONS AUX SERVICES FERROVIAIRES URBAINS, SUBURBAINS ET RÉGIONAUX

Le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 a fait l'objet de plusieurs modifications aboutissant à l'adoption du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

Ce nouveau règlement a pour objectif d'assurer une protection effective des droits des voyageurs, de renforcer les droits des voyageurs handicapés ou à mobilité réduite, et d'encourager le recours au transport ferroviaire.

L'article 2 accorde plusieurs dérogations. Les États membres peuvent dispenser de l'application du règlement les services qui sont exploités uniquement à des fins historiques ou touristiques, à l'exception des articles 13 (responsabilité relative aux voyageurs et aux bagages) et 14 (assurance et couverture de la responsabilité). De même, le 6° de cet article permet aux services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux d'être exemptés des dispositions du règlement à l'exception des articles 5 (conditions du contrat de transport et tarifs discriminatoires), 11 (disponibilité des billets et réservations), 13 (responsabilité relative aux voyageurs et aux bagages), 14 (assurance et couverture de la responsabilité), 21 (droit au transport), 22 (communication d'informations aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite), 27 (sûreté personnelle des voyageurs) et 28 (plaintes). En plus de ces articles, les services ferroviaires régionaux de voyageurs sont obligatoirement soumis aux articles 6 (bicyclettes) et 12 (billets directs) ainsi qu'au paragraphe 3 de l'article 18 (remboursement et réacheminement).

L'article 28 du présent projet de loi retranscrit la majorité des dérogations prévues par le règlement du 29 avril 2021.

Le 2° du I de l'article 28 modifie les deux premiers alinéas de l'article L. 2151-2 du code des transports, remplacés par cinq paragraphes :

Le I dudit article L. 2151-2 dispose que les services urbains, suburbains et régionaux sont soumis à l'application des articles 5, 11, 13, 14, 21, 22, 25, 26, 27 et 28 du règlement. À l'exception de l'article 26 portant sur la formation du personnel des entreprises ferroviaires et des gestionnaires de gares à l'accompagnement des personnes handicapées et à mobilité réduite, cette disposition correspond au champ d'application prévu par le règlement.

Le II établit que les services de transport ferroviaire de voyageurs organisés par Île-de-France Mobilités et par les régions sont soumis à l'application des paragraphes 5 et 6 de l'article 6 du règlement qui donnent la possibilité aux entreprises ferroviaires d'établir et de tenir à jour des plans sur la façon d'accroître et d'améliorer le transport de vélos, ainsi que sur toute autre solution encourageant l'utilisation du train et du vélo. Ces plans doivent être établis après consultation du public et des organisations représentatives concernées. La dernière phrase du II dispose que ces plans sont élaborés par les autorités organisatrices des services.

Le III de l'article L. 2151-2 précise les obligations prévues par le règlement s'appliquant aux services régionaux. Ainsi, en plus des dispositions mentionnées au I et II, les transports régionaux sont soumis à l'application :

– des paragraphes 1 à 4 de l'article 6 autorisant les voyageurs à emporter leur vélo dans un train sous réservation (paragraphe 1) placé sous leur surveillance en cas d'indisponibilité des emplacements dédiés et ne devant causer aucun dommage aux autres voyageurs ou aux équipements (paragraphe 2). Les entreprises ferroviaires peuvent limiter le droit des voyageurs d'emporter leur vélo pour des raisons opérationnelles, en particulier en raison des capacités limitées pendant les heures de pointe ou sur la base du poids et de la dimension des vélos (paragraphe 3). Enfin, les entreprises ferroviaires veillent à ce que la composition des trains comprenne un nombre d'emplacements pour vélo suffisant lors d'une passation de marché ou lors d'un réaménagement du matériel roulant (paragraphe 4) ;

– de l'article 12 relatif aux billets directs qui oblige les services ferroviaires à longue distance ou régionaux, lorsqu'ils sont exploités par une entreprise unique, à proposer un billet direct pour ces services. Pour les autres services ferroviaires de transport de voyageurs, les entreprises doivent s'efforcer de coopérer afin de proposer des billets directs. En cas de correspondance, et préalablement à l'achat, il est indiqué au voyageur si ces billets entrent dans la catégorie des billets directs ;

– du paragraphe 3 de l'article 18 prévoyant que les entreprises ferroviaires peuvent autoriser le voyageur à conclure des contrats avec d'autres prestataires de transport lui permettant d'atteindre sa destination finale en cas de correspondance manquée liée à un retard ou à une annulation. Si les possibilités de réacheminement

disponibles ne sont pas communiquées dans un délai de 100 minutes à compter de l'heure de départ prévue, l'entreprise ferroviaire rembourse les coûts nécessaires que le voyageur a supportés ;

– de l'article 23 relatif à l'assistance dans les gares et à bord des personnes handicapées ou à mobilité réduite (tarif spécial pour la personne handicapée ou à mobilité réduite et son accompagnateur, gratuité de l'assistance) ;

– de l'article 24 relatif aux conditions dans lesquelles est fournie l'assistance (mécanisme de notification unique jusqu'à 24 heures avant le départ, prise en charge dans un délai ne pouvant excéder une heure avant le départ, point de contact unique) ;

– de l'article 25 disposant que les entreprises ferroviaires et les gestionnaires des gares qui provoqueraient la perte ou l'endommagement d'équipements de mobilité et de dispositifs d'assistance ou la blessure de chiens d'assistance utilisés par les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite sont tenus responsables et doivent octroyer une indemnisation.

Ce III précise également que lorsqu'un billet direct comporte une correspondance avec l'un des services régionaux, les paragraphes 1, 2, 4 à 7 de l'article 18, ainsi que les articles 19 et 20 leur sont applicables :

– L'article 18 dispose qu'en cas de retard de 60 minutes ou plus, l'entreprise ferroviaire offre au voyageur le choix entre le remboursement intégral du billet, la poursuite du voyage ou un réacheminement vers la destination finale dans des conditions de transport comparables, dans les meilleurs délais ou à une date ultérieure (paragraphe 1). Ce réacheminement ne génère aucun coût supplémentaire pour le voyageur (paragraphe 2). Le calcul de la durée du retard ne tient pas compte des retards dont l'entreprise peut prouver qu'ils se sont produits en dehors de l'Union (paragraphe 3). L'indemnisation est payée dans le mois qui suit le dépôt de la demande, sous la forme d'un bon ou d'autres services (paragraphe 7) ;

– L'article 19 établit que les indemnisations minimales s'élèvent à 25 % du prix du billet si la durée du retard est comprise entre 60 et 119 minutes et à 50 % du prix du billet si le retard dépasse 120 minutes ;

– L'article 20 précise qu'en cas de retard ou d'annulation, l'entreprise ou le gestionnaire des gares doit tenir les voyageurs informés des nouvelles heures de départ et d'arrivée ou du service de substitution. En cas de retard de plus de 60 minutes ou d'annulation, l'entreprise exploitante offre gratuitement aux voyageurs des repas et rafraîchissements et, si besoin, un hébergement à l'hôtel ou le transport entre le lieu où se trouve la gare et le nouveau point de départ. L'entreprise accorde une attention particulière aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Le IV de l'article L. 2151-2 ne soumet les services exploités à des fins historiques ou touristiques qu'aux dispositions des articles 13 portant sur la responsabilité des entreprises ferroviaires relative aux voyageurs et à leurs bagages,

et 14 imposant aux entreprises ferroviaires d'être suffisamment assurées ou de disposer de garanties suffisantes pour couvrir leur responsabilité.

Le V de ce même article précise que les services de transport ferroviaire de voyageurs ne relevant pas des catégories précédemment mentionnées sont soumis à l'application de toutes les dispositions du règlement.

D'autre part, le **IV de l'article 28** établit que ces dispositions entrent en vigueur à partir du 7 juin 2023 comme indiqué à l'article 41 du règlement du 29 avril 2021. Toutefois, l'article 41 précise que l'obligation pour les entreprises ferroviaires de veiller à ce que les trains soient équipés d'un nombre adéquat d'emplacements pour vélos lorsqu'elles procèdent à un réaménagement du matériel roulant ou lorsqu'elles procèdent à une passation de marché, prévue au paragraphe 4 de l'article 6 du règlement, n'est applicable qu'à partir du 7 juin 2025. Cette précision n'a pas été transposée à l'article 28 du projet de loi.

Enfin, dans un souci de cohérence et afin de rendre effectives les dispositions susmentionnées, l'article 28 remplace la référence au règlement de 2007 par celui de 2021 :

– à l'article L. 1115-9 du code des transports relatif aux prestations d'assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite délivrées par les gestionnaires d'infrastructures des services ferroviaires de transport de voyageurs en coordination avec les entreprises ferroviaires ;

– à l'article L. 2151-1 du même code qui établit l'application du règlement aux voyages et services ferroviaires pour lesquels une entreprise doit avoir obtenu une licence ;

– à l'article L. 2151-3 du code des transports fixant le montant des sanctions administratives prévues en cas de manquement aux obligations du règlement ;

– au 1° de l'article L. 511-7 du code de la consommation habilitant les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à rechercher et constater les infractions ou manquements aux dispositions du règlement ;

– à l'article L. 211-17 du code du tourisme qui fixe les droits des voyageurs à une réduction du prix ou à des dommages et intérêts en cas de non-conformité des services fournis, sans préjudice des droits dont il dispose en application du règlement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT : LIMITER LES DÉROGATIONS ACCORDÉES AUX SERVICES DE TRANSPORT URBAINS, SUBURBAINS ET RÉGIONAUX

En commission puis en séance, le Sénat a adopté des amendements visant à restreindre les dérogations accordées aux services urbains, suburbains et régionaux.

En commission, le Sénat a adopté quatre amendements du rapporteur pour avis, M. Cyril Pellevat, en plus d'un amendement rédactionnel (COM-21).

L'amendement COM-20 ajoute l'article 25 au champ d'application du I de l'article L. 2151-2 du code des transports. Cette disposition élargit la protection des voyageurs en obligeant les entreprises ferroviaires exploitant des services urbains, suburbains ou régionaux, ainsi que les gestionnaires des gares à indemniser les personnes handicapées ou à mobilité réduite en cas de perte ou d'endommagement de leur dispositif d'assistance.

L'amendement COM-22 rectifié modifie le **IV de l'article 28** en accordant un délai supplémentaire pour les services ferroviaires régionaux à l'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs qui disposent d'un billet direct pour effectuer leur voyage. Au lieu du 7 juin 2023, ces services ont jusqu'au 1^{er} janvier 2025 pour appliquer les mesures prévues aux paragraphes 1, 2, 4 à 7 de l'article 18 du règlement ainsi qu'à ses articles 19 et 20. Ce délai a été adopté dans l'objectif de permettre à l'ensemble des entreprises ferroviaires de prévoir des conditions financières de niveau équivalent sur l'ensemble du réseau afin d'éviter toute rupture d'égalité entre les voyageurs. Cette dérogation est autorisée par l'article 2 du règlement jusqu'au 7 juin 2028.

L'amendement COM-23 modifie l'article L. 1231-5 du code des transports. Il précise que le comité des partenaires prévu par cet article peut être consulté lors de l'élaboration du plan « train-vélo ». Ce comité associe les représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants, ainsi que des habitants tirés au sort. Il doit être consulté par les autorités organisatrices de la mobilité au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité ou de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services de l'information des usagers.

L'amendement COM-23 modifie également l'article L. 1272-5 du code des transports stipulant que le nombre d'emplacements pour vélos déterminé par les autorités compétentes doit être établi en cohérence avec le plan train-vélo mentionné au II de l'article L. 2151-2 du code des transports.

L'amendement COM-24 crée un **V** à l'article 28 pour introduire une évaluation à cinq ans de la mise en œuvre des obligations et des dérogations prévues aux I à III de l'article L. 2151-2 du code des transports.

En séance, le Sénat a adopté cinq amendements identiques (30, 43, 46, 57 et 77) modifiant le I de l'article L. 2151-2 du code des transports permettant d'appliquer aux services urbains, suburbains et régionaux les articles 8 et 30 du règlement du 29 avril 2021, restreignant ainsi les exemptions accordées par le texte initial.

L'article 8 du règlement oblige les entreprises ferroviaires à rendre publiques les décisions d'interrompre des services, que ce soit de façon permanente ou

temporaire. Cette obligation s’inscrit dans la continuité des dispositions existantes en droit national, notamment aux articles L. 1222-1 à L. 1222-12 du code des transports relatifs à la continuité du service en cas de perturbation prévisible de trafic. De même, l’article L. 2121-9-1 du même code prévoit que toute évolution substantielle de l’offre fait l’objet d’une consultation des comités de suivi des dessertes institués auprès des autorités organisatrices de transport ferroviaire.

L’article 30 du règlement impose aux entreprises ferroviaires, aux gestionnaires des gares, aux vendeurs de billets et aux voyageurs d’informer les voyageurs, au moment de l’achat de leur titre de transport, de leurs droits et obligations. Ils doivent préciser où ces informations peuvent être obtenues en cas d’annulation, de correspondance manquée ou de retard important.

Ces amendements ne reviennent pas sur la dérogation accordée aux services urbains et suburbains pour les articles 23 et 24 du règlement définissant les conditions auxquelles est fournie l’assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Cependant, il est précisé dans un **VI** que ces conditions d’assistance mentionnées à l’article L. 1115-9 du code des transports seront définies en complétant le décret d’application n° 2021-1124 ⁽¹⁾, après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées. Cette disposition entre en vigueur à la date de promulgation de la présente loi.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) Décret n° 2021-1124 du 27 août 2021 relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d’assistance et de substitution à l’intention des personnes handicapées et à mobilité réduite et au point unique d’accueil en gare

Article 29

Règles de cabotage entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 29 vise à corriger une erreur rédactionnelle de transposition à l'origine d'un contresens portant sur les règles de cabotage applicables dans les États membres aux transporteurs routiers établis au Royaume-Uni.

Cette modification permettra de sanctionner les transporteurs effectuant plus d'une opération de cabotage sur le territoire en vertu de l'article 462 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

I. LA RÉGLEMENTATION DES OPÉRATIONS DE CABOTAGE DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le règlement n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établit les règles communes pour l'accès au marché de transport international de marchandises par route. Au chapitre III, le règlement fixe plus spécifiquement les conditions des opérations de cabotage, notamment le nombre et la durée de ces opérations, qui consistent en « *la prestation de services par un transporteur dans un État membre dans lequel il n'est pas établi* »⁽¹⁾.

L'article 8 de ce règlement dispose que tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui, titulaire d'une licence communautaire et dont le conducteur, s'il est ressortissant d'un pays tiers, est muni d'une attestation de conducteur, est admis à effectuer des transports de cabotage de marchandises dans les conditions suivantes :

– Une fois que les marchandises transportées au cours d'un transport international à destination d'un État membre ont été livrées, les transporteurs sont autorisés à effectuer jusqu'à trois transports de cabotage consécutifs à un transport international en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers à destination de l'État membre d'accueil ;

– Le dernier déchargement au cours d'un transport de cabotage avant de quitter l'État membre d'accueil a lieu dans un délai de sept jours à partir du déchargement effectué dans l'État membre ;

(1) [Considérant – paragraphe 15.](#)

– Les transporteurs peuvent effectuer une partie ou l’ensemble des transports de cabotage autorisés dans tout État membre, à condition qu’ils soient limités à un transport de cabotage par État membre dans les trois jours suivant l’entrée à vide sur le territoire de cet État membre.

Cependant, l’article 1^{er} prévoit que ce règlement ne s’applique pas à la partie du trajet effectuée sur le territoire de l’État membre de chargement ou de déchargement tant que l’accord nécessaire entre la Communauté et le pays tiers concerné n’a pas été conclu.

À cette fin, l’article 462 de l’accord de commerce et de coopération entre l’Union européenne et le Royaume-Uni du 30 avril 2021 fixe les conditions de réalisation des opérations de transport de marchandises entre le Royaume-Uni et les États membres, sur leur territoire et en transit par leur territoire. Le paragraphe 6 de cet article dispose que les transporteurs routiers du Royaume-Uni sont limités à un maximum de deux trajets sur le territoire de l’Union avant de retourner sur le territoire du Royaume-Uni. Sous cette condition, les paragraphes 3 et 4 établissent que ces mêmes transporteurs peuvent :

– effectuer jusqu’à deux parcours en charge d’un État membre vers un autre État membre ;

– effectuer un trajet en charge sur le territoire d’un seul État membre à condition que celui-ci soit effectué dans les sept jours suivant le déchargement sur le territoire de cet État membre des marchandises transportées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RECTIFIER UNE ERREUR RÉDACTIONNELLE AFIN DE TRANSPOSER CORRECTEMENT LA RÈGLE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE CABOTAGE

L’accord de commerce et de coopération entre l’Union européenne et le Royaume-Uni a été transposé en droit interne par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine des transports, de l’environnement, de l’économie et des finances. L’article 24 de cette loi a modifié l’article L. 3452-7-1 du code des transports fixant le montant des sanctions liées au non-respect des dispositions précitées.

Le 3^o de cet article dispose qu’est puni d’une amende de 15 000 euros le fait, pour une entreprise de transport routier de marchandises établie au Royaume-Uni, de *« méconnaître l’obligation d’effectuer, avec le même véhicule ou, s’il s’agit d’un ensemble de véhicules couplés, avec le même véhicule à moteur, plus d’un transport de cabotage sur le territoire français pendant une période de sept jours après l’achèvement du transport international en provenance du Royaume-Uni »*.

Cette rédaction est à l'origine d'un contresens puisqu'elle oblige les transporteurs routiers à réaliser plus d'une opération de cabotage sur le territoire sous peine de sanction, alors qu'elle devrait l'interdire en vertu du paragraphe 4 de l'article 462 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Afin de rendre effective cette interdiction, **l'article 29** du projet de loi remplace le mot « obligation » au 3° de l'article L. 3452-7-1 du code des transports par le mot « interdiction ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 29 bis (nouveau)

Compétence de l’Autorité de régulation des transports en matière de collecte automatisée des données

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l’avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur cet article.

Introduit par la commission

L’article 29 bis, introduit sur proposition de la rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, vise à permettre aux agents de l’Autorité de régulation des transports de procéder à des collectes automatisées de données ou d’informations publiquement accessibles sur des services numériques de mobilité.

I. LES COMPÉTENCES DE L’AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS EN MATIÈRE DE COLLECTE DES DONNÉES NUMÉRIQUES

Les articles 3 et 9 du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/ UE du Parlement européen et du Conseil fixe les règles en ce qui concerne la mise à disposition, dans l’ensemble de l’Union, de services d’information sur les déplacements multimodaux.

Afin de transposer ces dispositions, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités a confié à l’Autorité de régulation des transports (ART) de nouvelles missions en matière d’ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité (SNM) destinés à faciliter les déplacements et de services d’information et de billettique multimodales.

L’article L. 1115-5 du code des transports dispose ainsi que l’autorité est chargée d’effectuer le contrôle aléatoire de l’exactitude des déclarations de conformité.

Cependant, le code des transports ne prévoit pas la possibilité pour les agents de l’Autorité de régulation des transports de procéder à des collectes automatisées de données publiquement accessibles sur les services numériques de mobilité. Or, le volume de ces données ainsi que le nombre d’acteurs concernés ne permettent pas à l’autorité de mener à bien les missions qui lui ont été confiées dans le cadre de la loi d’orientation des mobilités.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté trois amendements identiques CD28 de la rapporteure pour avis, CD8 de Mme Florence Lasserre (groupe Démocrate (MoDem et Indépendants)) et CD10 de M. Gérard Leseul (groupes Socialistes et apparentés).

Ces amendements complètent l'article L. 1264-2 du code des transports. Ils donnent la possibilité aux agents de l'Autorité de régulation des transports de procéder à des collectes automatisées de données ou d'informations publiquement accessibles sur des services numériques de mobilité. Les exploitants de ces derniers ne peuvent leur opposer un refus, des limites quant aux données pouvant être extraites, ou encore les conditions générales d'utilisation (CGU) de ces services.

La commission a adopté cet amendement portant création de l'article 29 *bis*.

*

* *

**TITRE IV
DISPOSITION D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE
EN MATIÈRE AGRICOLE**

Article 30

**Adaptation du code rural et de la pêche maritime pour assurer sa cohérence
avec le nouveau plan stratégique national
de la PAC : clarifications juridiques du statut d'autorités de gestion des
régions en matière d'aides à l'installation et de la compétence réglementaire de
FranceAgriMer**

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des affaires économiques sur cet article.

Adopté par la commission avec modifications

L'article 30 apporte plusieurs clarifications au droit existant en lien avec les nouvelles dispositions prévues dans le plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC). Il s'agit en premier lieu de corriger une incohérence du code rural et de la pêche maritime afin de clarifier le rôle d'autorité de gestion des régions en matière d'aides à l'installation. En second lieu, l'article précise également la compétence réglementaire de l'établissement FranceAgriMer, pour des raisons de sécurité juridique.

Outre des évolutions rédactionnelles et de clarification juridique, le Sénat a apporté deux modifications de fond, la première visant à instaurer un bilan annuel des régions relatif à leur action en tant qu'autorité de gestion des aides à l'installation et la seconde visant à durcir les conditions de formation minimale pour prétendre aux aides à l'installation. Cette deuxième modification a été supprimée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, considérant que cette mesure était contraire au PSN et risquait de freiner l'installation des jeunes agriculteurs.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UN CADRE LÉGAL QUI NÉCESSITE D'ÊTRE ADAPTÉ, POUR LE RENDRE COHÉRENT AVEC LA NOUVELLE PROGRAMMATION DE LA PAC

A. LES COMPÉTENCES DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'AIDE À L'INSTALLATION : UNE LOGIQUE DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES AMORCÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES MAIS RESTÉE AU MILIEU DU GUÉ

1. Un transfert de compétences prévu par la loi MAPTAM, inachevé et critiqué

La politique agricole commune (PAC) repose sur deux principaux instruments de financement que sont le Fonds européen de développement rural (FEADER) et le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Le FEAGA permet le financement du premier pilier de la PAC, composé des mesures surfaciques, soit principalement des aides directes versées aux exploitants agricoles en fonction de la surface agricole. Le FEADER correspond au deuxième pilier de la PAC. Il comporte à la fois des mesures surfaciques et non surfaciques. Parmi les aides non surfaciques figurent l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (ou dotation jeunes agriculteurs [DJA]), les aides à l'investissement et à la modernisation des exploitations, les aides au développement rural et les mesures agro-environnementales et climatiques non surfaciques.

Avec le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la réglementation européenne a évolué pour permettre aux États membres de déléguer la gestion des fonds européens aux régions. En conséquence, l'article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 février 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », a autorisé l'État à confier aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des fonds européens, et notamment ceux du FEADER. Pour les régions d'outre-mer qui ne souhaiteraient pas devenir autorité de gestion, le transfert peut être opéré au profit d'un département.

Si l'État est resté l'autorité de gestion du FEAGA, les régions ont été désignées autorités de gestion du FEADER, sauf pour Mayotte ainsi que pour deux programmes de développement rural pour lesquels l'État est resté l'autorité de gestion. Quant à la collectivité territoriale de Corse, elle bénéficie d'un statut particulier lui octroyant un système de gestion davantage décentralisé. Les régions agissent dans le cadre défini par le décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020.

Dans les faits, cette régionalisation est restée en partie inachevée, avec un enchevêtrement de compétences entre l'État et les collectivités et des transferts de moyens souvent jugés insuffisants. Ce mécanisme de co-gestion a fait l'objet de

vives critiques, émises notamment par la Cour des comptes ⁽¹⁾. Dans le rapport établi sur un précédent projet de loi DDADUE ⁽²⁾, qui comprenait une habilitation à agir par ordonnance sur cette même question du transfert de compétence, le rapporteur de la commission des finances, M. Michel Lauzzana déplorait ainsi que « *le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux régions ne s'est pas accompagné d'un transfert de moyens suffisant, que ce soit au niveau des personnels, des compensations financières ou des moyens informatiques déployés* ». Concernant les moyens financiers, les cofinancements aux crédits du FEADER sont ainsi restés dans ce cadre largement abondés par l'État, à hauteur de 70 %, contre 20 % pour les régions et 10 % pour les autres collectivités territoriales.

2. Le cadre spécifique applicable aux aides à l'installation prévu par l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime

Concernant plus spécifiquement les aides à l'installation, directement concernées par le présent article, elles font l'objet, dans le cadre de la programmation de la PAC (2014-2022 ⁽³⁾) d'une mise en œuvre conjointe par l'État et le département. Ainsi, aux termes de l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) l'État « *détermine le cadre réglementaire national de la politique d'installation et de transmission en agriculture, notamment la nature et les critères d'attribution des aides à l'installation. La mise en œuvre en est assurée à l'échelon régional sous l'autorité conjointe du préfet de région et du président du conseil régional ou, pour la Corse, sous l'autorité du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse* ».

L'article L. 330-1 prévoit également des dispositions relatives aux conditions minimales nécessaires pour accéder aux aides à l'installation : « *cette politique comprend un volet relatif à l'installation des jeunes ne disposant pas des diplômes requis, mais engagés dans le cadre d'une formation (...) pour bénéficier du dispositif d'aide à l'installation, les candidats doivent justifier de leur capacité à réaliser un projet viable par la détention d'une capacité professionnelle. Les candidats élaborent un projet global d'installation couvrant les aspects économiques et environnementaux.* »

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes : « *Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement* », présenté en 2019 et réalisé à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

(2) *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière*, n° 314, déposé le mercredi 12 février 2020.

(3) *Initialement prévue pour 2014-2020, la programmation de la PAC a été prolongée de deux ans en attendant l'aboutissement des négociations de la programmation actuelle.*

B. LE SOUHAIT D'ACHEVER LA LOGIQUE DE DÉCENTRALISATION DES AIDES NON SURFACIQUES DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE PAC

1. Une répartition des compétences clarifiée

La nouvelle programmation de la PAC s'ouvre au 1^{er} janvier 2023 et court jusqu'en 2027. Elle est régie au niveau européen par le règlement (UE) n° 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 et le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021. Dans le cadre de cette programmation, chaque État membre a établi un plan stratégique. Le plan stratégique national (PSN) français a été approuvé par la Commission européenne le 31 août 2022.

Concernant plus précisément les règles applicables en matière d'installation, elles sont précisées à l'article 75 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021. Comme pour la précédente PAC, celles-ci relèvent du FEADER. Le droit de l'Union européenne ne détermine pas les autorités compétentes au sein des États membres pour encadrer les aides à l'installation. Dans le cadre de la nouvelle programmation et de l'élaboration de son plan stratégique national, la France a fait le choix de poursuivre la logique de décentralisation et de confier aux régions la charge entière de la gestion des aides non surfaciques.

Ce choix est le fruit de discussions ouvertes dès 2018, entre l'État et l'association Régions de France, pour définir les nouvelles modalités de gestion de FEADER. Un accord obtenu le 30 octobre 2019 a posé le principe d'une nouvelle répartition des compétences, avec une distinction établie entre les mesures surfaciques, dont la gestion reviendrait entièrement à l'État, et les mesures non surfaciques, entièrement déléguées aux régions.

Cette nouvelle répartition a connu une traduction législative, avec l'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023, prise sur le fondement de l'article 33 de la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Le 1^{er} de l'article 1^{er} de l'ordonnance modifie l'article 78 de la loi MAPTAM. Il confie à l'État la qualité d'autorité de gestion nationale du Plan stratégique national et aux régions, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, à leur demande, celle d'autorité de gestion régionale pour les aides non surfaciques du FEADER, dont il fixe la liste. Il prévoit que les autorités de gestion régionales gèrent ces aides dans le respect du plan stratégique national, ainsi que d'un décret fixant certaines règles générales d'éligibilité et d'une enveloppe de crédits qui leur est attribuée.

Les aides non surfaciques pour lesquelles les régions peuvent être autorité de gestion

1° Aides relatives aux engagements en matière d'environnement et de climat et autres engagements en matière de gestion mentionnés à l'article 70 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 ne relevant pas du système intégré de gestion et de contrôle, à l'exception des aides relatives aux engagements de gestion dans le cadre du dispositif de protection contre la prédation ;

2° Aides aux investissements mentionnés aux articles 73 et 74 du même règlement, à l'exception des aides liées à la protection des exploitations contre la prédation ;

3° Aides à l'installation de jeunes agriculteurs et de nouveaux agriculteurs et à la création de nouvelles entreprises rurales, mentionnées à l'article 75 du même règlement ;

4° Aides aux instruments de stabilisation du revenu mentionnées au paragraphe 3 de l'article 76 du même règlement ;

5° Aides à la coopération mentionnées à l'article 77 du même règlement ;

6° Aides à l'échange de connaissances et à la diffusion d'informations mentionnées à l'article 78 du même règlement.

Il indique également que :

– les autorités de gestion régionales assurent, par délégation de l'organisme payeur, l'instruction et le contrôle des aides dont elles auront la charge ;

– les autorités de gestion régionales peuvent confier à leurs agents des pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place ;

– que la collectivité de Corse peut demander à être, en complément des aides non surfaciques, autorité de gestion régionale pour les aides surfaciques du FEADER ;

– que, dans le cas où les régions d'outre-mer décident de renoncer à la qualité d'autorité de gestion, celle-ci peut être confiée au département.

L'ordonnance a également fixé le cadre relatif aux transferts des emplois et des personnes de l'organisme payeur. Concernant le transfert des emplois et des moyens budgétaires, ce dernier a été acté dans le cadre de la loi de finances pour 2023, dans le prolongement de l'accord du comité État-régions du 10 novembre 2021. Ainsi, en contrepartie de leurs nouvelles missions, les régions vont recevoir le transfert des emplois budgétaires nécessaires à l'instruction des dossiers et les crédits d'intervention afférents aux mesures transférées, pour un montant fixé à 100 millions d'euros (M€), dont 91,50 M€ de crédits du programme 149 ⁽¹⁾.

(1) La masse salariale transférée en accompagnement du transfert d'emplois s'est élevée à 21 M€. Ce transfert s'accompagne d'un transfert de 1,20 M€ correspondant aux crédits de fonctionnement nécessaires à l'accomplissement des missions des postes transférés et d'un transfert de 2,20 M€ correspondant à la mobilisation de moyens temporaires (vacataires) au cours de la programmation 2014-2020 (équivalent à 60 ETPT).

Dans le cadre de ces missions, les régions devront respecter les termes du décret n° 2023-5 du 3 janvier 2023 fixant les règles relatives aux conditions d'éligibilité temporelle et géographique ainsi que les catégories de dépenses non éligibles des aides du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023 confiées aux régions. Le décret fixe la date de début d'éligibilité des dépenses engagées par le bénéficiaire au 1^{er} janvier 2023. Selon la nature des aides concernées, le texte fixe un critère géographique permettant le rattachement du demandeur de l'aide ou de l'investissement au territoire d'une autorité régionale. L'article 4 prévoit une liste de charges et de dépenses inéligibles, se calant sur celle figurant dans les textes relatifs à l'éligibilité des dépenses pour la période 2014-2022 et, s'agissant des autres fonds européens, pour la période 2021-2027. Cet article fixe également une liste de coûts inéligibles à une contribution du FEADER (TVA, matériel d'occasion, coûts d'amortissement, contributions en nature), pour lesquelles des exceptions sont toutefois prévues, sous réserve du respect de certaines conditions strictement encadrées par le décret.

Les régions devront respecter la définition de « jeune agriculteur » (âge, condition de diplôme, condition liée à la protection sociale) prévue par le PSN ainsi que les termes de la fiche intervention 75.01 « Aides à l'installation du jeune agriculteur » ou, le cas échéant, de la fiche 75.02 « Aides à la reprise et à la création d'entreprises rurales ». Ces fiches détaillent notamment les bénéficiaires éligibles, les conditions de versement (sous forme de subvention ou sous forme d'instrument financier), les critères spécifiques d'accès au soutien, la base de calcul de celui-ci, son taux de cofinancement et les liens éventuels avec d'autres aides du PSN.

Le décret n° 2022-1051 relatif à la gestion du FEADER au titre de la programmation débutant en 2023 est venu préciser les conditions de ce transfert de compétences. L'article 1^{er} prévoit les conditions dans lesquelles les régions ainsi que la collectivité de Corse formulent leur demande pour obtenir la qualité d'autorité de gestion régionale, qui doit intervenir au plus tard d'ici le 28 janvier 2023. L'article 2 prévoit les règles applicables pour les régions d'outre-mer. Celles-ci peuvent renoncer à exercer la fonction d'autorité de gestion régionale du PSN. Auquel cas, ce sont les départements qui peuvent formuler cette demande. À l'exception de Mayotte et Saint-Martin, l'ensemble des régions et collectivités concernées ont demandé l'exercice de la compétence d'autorité de gestion régionale (AGR) du PSN. Le transfert de compétence est ainsi effectif depuis le 1^{er} janvier 2023. Mayotte et Saint-Martin ayant renoncé à la qualité de d'autorité de gestion régionale du FEADER pour la période de programmation 2023-2027, l'État est compétent pour gérer les aides et, par suite, fixer le régime de ces aides. Il revient donc au Premier ministre, de fixer le régime d'aide par décret.

La décentralisation de la DJA doit permettre d'accroître le renouvellement des générations en agriculture en offrant à chaque collectivité locale la possibilité de construire des dispositifs d'aide au démarrage adaptés aux besoins locaux (pression foncière, spécificités géographiques, filières particulières etc.). Afin de garantir un

minimum de cohérence entre les divers cadres régionaux, la mise en œuvre de ces dispositifs locaux devra s’inscrire dans le cadre général commun précité. Il convient également de rappeler que, bien que faisant l’objet d’un cadrage national fort, la DJA octroyée dans le cadre de la programmation ayant débuté en 2014 présente déjà, du point de vue de son montant moyen, une forte variabilité régionale pouvant aller du simple au double. Ainsi, comme l’a précisé le ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire à votre rapporteur, « *le montant moyen des DJA délivrées en Bretagne en 2021 était de 22 000 € alors qu’il était de près de 44 000 € en Auvergne Rhône-Alpes. Ce montant reposait, d’une part, sur la fixation du montant de base de l’aide au niveau régional en tenant compte de la zone d’installation (plaine, zone défavorisée, montagne) et, d’autre part, sur des modulations positives sur la base de critères nationaux communs (installation hors cadre familial, projet agro-écologique, projet générateur de valeur ajoutée et d’emploi projet à coût de reprise / modernisation important) et de critères régionaux optionnels. Cette variabilité s’explique par le fait qu’il était déjà de la responsabilité des autorités de gestion régionales de fixer, dans leur programme de développement rural régional (PDRR), le montant et les conditions de modulation de la DJA, en accord avec l’État* ».

2. Une incohérence subsiste avec la rédaction actuelle de l’article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime

En l’état actuel du droit, l’article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime, qui porte sur les politiques d’installation, présente une incohérence avec les dispositions de l’article 78 de la loi MAPTAM (modifié par l’ordonnance de 2022 précitée). En effet, l’article fait toujours mention de l’ancien cadre en vigueur, reposant sur la gestion conjointe du préfet de région et du président du conseil régional, ou en Corse, le président du conseil exécutif. Il est donc nécessaire d’assurer la pleine cohérence du droit en modifiant l’article L. 330-1 précité.

B. UNE BASE JURIDIQUE FRAGILE CONCERNANT LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCEAGRIMER

Créé en 2009, FranceAgriMer est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l’État. Ses modalités de fonctionnement et son rôle sont décrits aux articles L. 621-1 à L. 621-38 du code rural et de la pêche maritime. L’établissement public exerce des missions de concertation au sein des filières agricoles et maritimes, en s’appuyant sur 11 conseils spécialisés. Il joue également un rôle d’information et de prospective important concernant le fonctionnement et l’évolution des marchés agricoles. FranceAgriMer est aussi un organisme payeur, pour des aides à la fois nationales et européennes.

FranceAgriMer est chargé de la mise en œuvre des dispositifs relevant du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 (organisation commune des marchés des produits agricoles). Ces dispositifs sont l’aide au stockage privé, l’aide

à la distribution des fruits et des produits laitiers dans les écoles, et les mesures exceptionnelles. Ce règlement fixait également le cadre des interventions dans les secteurs des fruits et légumes, du vin, de l'huile d'olive et des olives de table. Ces dernières interventions figurent désormais dans le règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021. Ces interventions sectorielles sont définies dans le décret n° 2022-1343 du 21 octobre 2022 relatif aux interventions dans les secteurs des fruits et légumes, des produits de l'apiculture, du vin, de l'huile d'olive et des olives de table. Il s'agit, par exemple :

– pour le secteur de l'apiculture : assistance technique, conseil, formation, investissement dans des actifs corporels et incorporels (ex. ruches), soutien aux laboratoires d'analyse ;

– pour le secteur de la vitiviniculture : restructuration ou reconversion du vignoble, investissements matériels et immatériels (ex : équipement de cave coopérative), distillation des sous-produits de la vinification, information dans les États membres de l'UE, promotion dans les pays tiers ;

– pour le secteur des fruits et légumes : dans le cadre des programmes opérationnels déposés par les organisations de producteurs : investissements dans actifs corporels et incorporels (ex. machine de lavage, serre, petit matériel d'irrigation), recherche et méthode de production innovante, conseil et assistance technique, formation, durabilité du transport et stockage de produits, etc. ;

– pour l'huile d'olive et olives de table : investissements actifs corporels ou incorporels, conseil, assistance technique, formation ;

D'autres dispositifs sont réglementés par le directeur général de FranceAgriMer, dans le cadre des missions précisément définies à l'article D. 621-27 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), telle que la fixation par voie de décision des règles relatives aux dépenses d'intervention économique financées sur crédits non européens (ex. plan de relance : aide à l'acquisition d'agroéquipements, soutien au renouvellement des abattoirs, appui à des projets de structuration de filière) ; la définition des règles relatives aux dépenses effectuées en application du 6° de l'article L. 621-3 du CRPM, (aides de crise, par exemple les dispositifs d'indemnisation dans le cadre de la crise d'*influenza* aviaire ou encore les aides déployées à la suite du conflit russo-ukrainien).

Déjà mises en œuvre dans le cadre de la programmation actuelle de la PAC, le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de reconnaître implicitement ces compétences, sur le fondement des articles L. 621-3, qui liste les missions de l'établissement et D. 621-27 du code rural et de la pêche maritime.

Toutefois, le pouvoir réglementaire du directeur général de FranceAgriMer n'est pas explicitement reconnu dans la loi. Or, en dehors du cas de l'organisation de leur service, les établissements publics ne peuvent être dotés d'un pouvoir réglementaire qu'en vertu de la loi et sous réserve qu'il ne concerne que des mesures de portée limitée, tant par leur champ que par leur contenu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : GARANTIR LA COHÉRENCE DU DROIT CONCERNANT LE RÔLE D'AUTORITÉ DE GESTION DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'AIDES À L'INSTALLATION ET CONFORTER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE FRANCEAGRIMER

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARTICLE L. 330-1 DU CODE DE COMMERCE : UNE MISE EN COHÉRENCE AVEC LA LOGIQUE DE DÉCENTRALISATION

Le I de l'article 30 du présent projet de loi réécrit quasiment entièrement les dispositions de l'article L. 330-1 du CRPM, tirant les conséquences du transfert de compétences aux régions. Si l'article conserve le principe selon lequel : « *l'État détermine le cadre réglementaire national de la politique d'installation et de transmission en agriculture. Cette politique comprend un volet relatif à l'installation des jeunes ne disposant pas des diplômes requis, mais engagés dans le cadre d'une formation* » ; l'article prévoit aussi que, « *toutefois, lorsqu'elles se sont vues confier (...) la gestion des aides à l'installation de jeunes agriculteurs et de nouveaux agriculteurs et à la création de nouvelles entreprises rurales, (...), les autorités de gestion régionales fixent le cadre réglementaire applicable à ces aides dans le respect du plan stratégique national et des règles définies par le décret mentionné au dernier alinéa du même VI de l'article 78 précité* ⁽¹⁾ ».

Il est également prévu que les autorités s'assurent que « *les candidats aux aides à l'installation élaborent un projet global d'installation couvrant les aspects économiques et environnementaux* ». Il faut noter que la rédaction retenue par le Gouvernement supprime la mention aujourd'hui prévue à l'article L. 330-1 relative au fait que les candidats doivent justifier « *de leur capacité à réaliser un projet viable par la détention d'une capacité professionnelle* ».

Le II prévoit une disposition transitoire, pour que les aides à l'installation octroyées au titre de la programmation de la politique agricole commune ayant débuté en 2014 restent régies par les dispositions en vigueur à la date de publication du présent projet loi.

Votre rapporteur estime qu'il s'agit là de précisions juridiques nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre d'une réforme utile et importante au vu des enjeux relatifs à l'installation des jeunes agriculteurs.

B. UN NOUVEL ARTICLE L. 621-5-1 DANS LE CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME POUR SÉCURISER JURIDIQUEMENT LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE FRANCEAGRIMER

Le III de l'article 30 confie explicitement au directeur général de FranceAgrimer un pouvoir réglementaire. Un nouvel article L. 621-5-1 est introduit

(1) Il s'agit du décret n° 2023-5 du 3 janvier 2023 précité.

dans le code rural, prévoyant que « *dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires applicables, le directeur général de l'établissement fixe, au nom de l'État, les règles nécessaires à la mise en œuvre des interventions, des aides ou des mesures de soutien dans les domaines mentionnés à l'article L. 621-2 dont l'établissement est chargé* ⁽¹⁾ ».

Cette évolution correspond à la volonté d'affirmer juridiquement le pouvoir réglementaire de l'établissement, pour sécuriser les décisions d'aide octroyées sur le fondement de règles édictées par cette autorité. Comme l'indique l'étude d'impact ⁽²⁾, l'option retenue, qui prévoit que le directeur général de FranceAgriMer fixe des règles applicables aux aides « sous réserve des règles prévues par décret », ne prive en outre pas le Premier ministre de son pouvoir de préciser les modalités d'exercice des compétences conférées à cet établissement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS FAITES EN COMMISSION

Un amendement COM-27 du rapporteur Laurent Duplomb prévoit le principe d'un bilan annuel des régions, consolidé par l'État, sur la politique d'installation. Ce bilan doit permettre selon les sénateurs d'assurer « *une saine concurrence entre régions et un suivi national de cette politique de première importance pour l'agriculture française* ». Votre rapporteur considère qu'il s'agit là d'un ajout tout à fait pertinent : la responsabilisation des régions sur ces questions doit s'accompagner d'un suivi national pour garantir la lisibilité des aides octroyées.

L'amendement COM-26 du rapporteur Laurent Duplomb a introduit des dispositions relatives aux conditions minimales de formation pour prétendre aux aides à l'installation. Ainsi, le texte a été modifié afin d'indiquer que les autorités compétentes en matière de gestion de l'aide « *s'assurent (...) que les candidats justifient de leur capacité à réaliser un projet viable par la détention d'une capacité professionnelle présentant au moins un lien indirect avec ce projet, préalablement à leur installation* ». Cette disposition est en contradiction avec le PSN, qui prévoit que les bénéficiaires de la DJA, « *doivent présenter au moment de l'installation un niveau de diplôme et/ ou d'expérience professionnelle. Ce niveau est défini régionalement dans la limite de ceux prévus dans la définition du "jeune agriculteur". Toutefois, il est également possible au bénéficiaire d'acquérir progressivement ce niveau au cours de son installation si l'autorité de gestion régionale déploie cette possibilité* ». Cette modalité d'accès aux aides a été introduite

(1) *L'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer exerce les compétences dans les domaines de la production de biens agricoles et alimentaires ou de biens non alimentaires issus des matières premières agricoles, ainsi que dans le domaine des produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle en eau douce, sous réserve des missions confiées à d'autres établissements publics et des compétences exercées par les organisations interprofessionnelles de ces différents secteurs.*

(2) *Étude d'impact accompagnant le projet de loi, p. 288.*

par le règlement d'application du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) n° 1974/2006 du 15 décembre 2006, permettant d'accorder un délai de 3 ans après la décision d'octroi des aides, pour acquérir les compétences et la qualification professionnelle. Cette possibilité a été confortée suite aux assises de l'installation de 2013 et aux modifications apportées par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014. Comme l'indique le Gouvernement, les installations concernées ont été très limitées en nombre (environ 2 % des aides à l'installation actuelles) et ne se sont pas révélées plus fragiles que les autres.

Cette modification introduite par le Sénat ne paraît pas opportune. L'installation de jeunes agriculteurs est essentielle dans un contexte où 43 % des agriculteurs auront atteint l'âge de la retraite en 2030. La modification souhaitée par le Sénat est susceptible de freiner les conditions d'accès à la DJA, alors que le renouvellement des générations est une priorité des politiques agricoles.

Du reste, le PSN prévoit l'obligation pour les bénéficiaires de présenter un plan d'entreprise exposant l'ensemble des démarches concourant à la viabilité et la durabilité de leur projet d'installation. Le plan d'entreprise doit comprendre une description du projet, des données techniques et économiques prévisionnelles, la forme juridique de l'exploitation, et, dans le cas d'une installation sous forme sociétaire, la précision du capital social détenu par le porteur de projet. Entendu en audition, l'association Régions de France a particulièrement insisté sur le rôle clé des plans d'entreprise. De surcroît sur le plan procédural, la modification apportée par les sénateurs nécessiterait en outre une modification du PSN, soit une procédure lourde et complexe nécessitant une notification à la Commission européenne ⁽¹⁾.

En commission, le Sénat a également adopté un amendement de coordination ainsi qu'un amendement de précision légistique, afin d'assurer le maintien du cadre en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon.

B. LES MODIFICATIONS FAITES EN SÉANCE

En séance publique, les sénateurs ont adopté trois amendements et un sous-amendement :

– un amendement de coordination juridique du rapporteur Laurent Duplomb, bienvenu pour assurer la cohérence du droit car reprenant la rédaction de l'article L. 330-1 du code rural dans sa version issue de la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en

(1) Une modification du PSN en ce qui concerne les critères de formation requis pour l'accès aux aides impliquerait la mise en œuvre de concertations avec les régions afin d'arrêter une rédaction commune des définitions transversales liées à la condition de diplôme et des fiches intervention nationales et régionales. Les modifications seraient ensuite présentées pour avis au Comité national de suivi du PSN PAC. Elles devraient enfin être soumises à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de modification [révision annuelle] du PSN PAC prévue par l'article 119 du règlement 2021/2115.

agriculture, dite loi « assurance récolte ». En effet, la loi assurance récolte comporte une disposition qui modifie l'article L. 330-1 du code pour indiquer que l'aide à l'installation peut être modulée si les candidats n'ont pas souscrit une assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles ou s'ils n'ont pas réalisé un diagnostic de gestion des risques. Or, la rédaction initiale du présent article 30 avait omis de reprendre ces dispositions ;

– un amendement rédactionnel du Gouvernement, sous-amendé par le rapporteur Duplomb ;

– un amendement du Gouvernement permettant aux préfets de région de déléguer leur signature aux services instructeurs des conseils régionaux.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission des affaires économiques a adopté quatre amendements du rapporteur. Trois d'entre eux apportent des précisions rédactionnelles (CE2, CE3 et CE5). Le dernier (CE4) revient sur les modifications faites au Sénat visant à durcir les conditions d'accès aux aides à l'installation. L'amendement supprime l'exigence de justification de la détention d'une capacité professionnelle préalablement à l'octroi des aides à l'installation. Comme développé *supra*, cet ajout du Sénat n'est pas conforme au PSN et paraît aller à l'encontre des politiques nécessaires pour favoriser le renouvellement des générations dans le monde agricole. Le PSN prévoit ainsi que le bénéficiaire peut acquérir progressivement le niveau requis, ce qui ne remet alors pas en cause l'exigence de formation minimale, mais constitue seulement une modalité pour atteindre ce niveau. L'amendement permet également de prévoir ce cas de figure à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon n'étant pas couvert par le PSN et par les obligations minimales que celui-ci impose en termes de qualification et d'expérience professionnelle, l'exigence d'une capacité professionnelle, dont la définition demeure de la compétence de l'État pour Saint-Pierre-et-Miquelon est conservée pour cette collectivité.

La commission des affaires sociales a adopté l'article 30 ainsi modifié.

*

* *

Article 31

Ratification de huit ordonnances de transpositions et d'adaptation du droit de l'Union européenne sur les questions agricoles

La commission des affaires sociales, saisie au fond, a sollicité l'avis de la commission des affaires économiques sur cet article.

Adopté par la commission sans modification

L'article 31 ratifie huit ordonnances, portant principalement sur des mesures d'adaptation et de transposition du droit de l'Union européenne en matière agricole. L'article a été voté sans modification au Sénat et lors de son passage en commission à l'Assemblée nationale.

I. L'ÉTAT DU DROIT : HUIT ORDONNANCES EN MATIÈRE AGRICOLE NON RATIFIÉES, PORTANT POUR LA PLUPART DES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'article 31 ratifie huit ordonnances, qui modifient principalement le code rural et de la pêche maritime, mais également, dans une moindre mesure, le code général des impôts, et finalement, par coordination, le code de la consommation, le code de l'environnement et le code de la santé publique.

Ces ordonnances techniques, prises entre 2015 et 2021, adaptent pour leur majorité des règlements européens, d'application directe. Il convient toutefois de noter la présence d'une ordonnance de transposition de directive (ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime). Par ailleurs, doit être signalée au sein de ces ordonnances l'insertion de dispositions ne relevant pas de l'adaptation de normes européennes.

Le tableau suivant, fourni par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, permet de disposer d'un aperçu d'ensemble des huit ordonnances et des textes européens qu'elles adaptent :

Ordonnances	Textes européens ayant justifié (ou contribué à justifier) l'ordonnance
<p>1° Ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II</p>	<p>Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes.</p> <p>Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine.</p>
<p>2° Ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime</p>	<p>Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 (modifiant la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles).</p>
<p>3° Ordonnance n° 2015-1246 du 7 octobre 2015 relative aux signes d'identification de l'origine et de la qualité</p>	<p>Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires instituant la mention de qualité facultative « produit de montagne ».</p> <p>Règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés.</p>
<p>4° Ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne</p>	<p>Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés agricoles.</p>

<p>5° Ordonnance n° 2015-1248 du 7 octobre 2015 portant adaptation du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne</p>	<p>Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.</p> <p>Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.</p> <p>Règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche.</p>
<p>6° Ordonnance n° 2019-1110 du 30 octobre 2019 portant adaptation du livre II du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne</p>	<p>Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relatif aux contrôles officiels.</p> <p>Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux.</p>
<p>7° Ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage</p>	<p>Règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux (dit « règlement relatif à l'élevage d'animaux »).</p>
<p>8° Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles</p>	<p>Règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles (dit « loi de santé animale », entrée en vigueur le 21 avril 2021, qui remplace plusieurs directives et règlements européens).</p>

B. DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES DISPOSITIONS CONTENUES DANS LES HUIT ORDONNANCES

1. Ordonnance n° 2015-616 du 4 juin 2015 modifiant le code rural et de la pêche maritime en vue d'assurer la conformité de ses dispositions avec le droit de l'Union européenne et modifiant les dispositions relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions de son livre II

Cette ordonnance a été prise en application des articles 21 et 55 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle procède à une modification du livre II du code rural et de la pêche maritime (« *Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux* »), en particulier de ses dispositions relatives aux contrôles en matière de santé animale ou végétale.

L'ordonnance adapte le droit français aux évolutions du droit européen concernant la protection des animaux pendant le transport, notamment les conditions d'autorisation des transporteurs, les conditions d'agrément des véhicules et des postes de contrôle ainsi que les conditions d'habilitation de certains conducteurs, au regard du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes. L'ordonnance aligne également les règles applicables avec la réglementation européenne à propos des règles sanitaires de collecte, manipulation, traitement et élimination de cadavres d'animaux et sous-produits animaux et des produits dérivés, conformément au règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002.

L'ordonnance comporte également des dispositions sans lien direct avec le droit de l'Union européenne sur la recherche et la constatation d'infractions relatives à la santé animale ou végétale. Elle confère aux agents assermentés de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) un pouvoir de recherche et de constatation d'infraction relative aux maladies animales de la faune sauvage, ainsi qu'aux agents de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) un tel pouvoir en matière d'identification des équidés et camélidés. Enfin, l'ordonnance donne la possibilité au pouvoir réglementaire de fixer la liste des agents habilités à un pouvoir de recherche et de contestation d'infraction.

2. Ordonnance n° 2015-1245 du 7 octobre 2015 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime

Cette ordonnance a pour fondement l'article 21 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle modifie le livre II du code rural et de la pêche maritime afin de transposer la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (dite « DQP »).

L'ordonnance reprend les dispositions introduites par la directive précitée à propos de la qualification professionnelle nécessaire à l'exercice d'une profession réglementée par le code rural et de la pêche maritime au sein du territoire national en assouplissant la condition d'accès à un an d'exercice dans un ou plusieurs États membres.

3. Ordonnance n° 2015-1246 du 7 octobre 2015 relative aux signes d'identification de l'origine et de la qualité

Prise en application de l'article 21 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, cette ordonnance modifie le livre VI du code rural et de la pêche maritime ainsi que le livre I^{er} du code de la consommation par coordination afin d'apporter diverses dispositions relatives aux mentions de qualité et d'indication géographique sur les produits alimentaires.

Concernant l'adaptation au droit de l'Union européenne, l'ordonnance introduit la mention facultative « produit de montagne », conformément au règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires instituant la mention de qualité facultative « produit de montagne », et précise la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, reconnues par arrêtés ministériels, en lien avec le règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés et abrogeant le règlement (CEE) n° 1601/91 du Conseil.

D'autres mesures sont introduites, tel que l'ajout de dispositions relatives au bien-être animal au cahier des charges de l'agriculture biologique. En outre, la détermination de signes de valorisation de produits peut désormais être fixée par décret, sur avis de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), après consultation des organismes de défense et de gestion (ODG). La répartition des compétences concernant le contrôle de divers cahiers des charges entre le Conseil des agréments et des contrôles de l'INAO et son directeur est également fixée.

4. Ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne

La quatrième ordonnance est prise sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Elle modifie le livre V du code rural et de la pêche maritime ainsi que la première partie du livre I^{er} et le chapitre II du livre II du code général des impôts afin d'adapter les régimes d'autorisations, de conditions de circulation, d'impositions fiscales et de contrôles en lien avec les produits de la vigne au regard du droit de l'Union européenne.

L'interdiction de circulation des vins, en cas d'absence de contrat de vente par FranceAgriMer ou par l'organisation interprofessionnelle, est abrogée. Sont par ailleurs précisées les missions de contrôle effectuées par les agents des douanes quant aux plantations, arrachages de vigne et surgreffages, plantations de vigne mère de greffons et élimination des sous-produits de la vinification par les producteurs, et les missions de contrôle effectuées par les agents de FranceAgriMer quant à la plantation de vignes mères de porte-greffes et à la production de bois et plants de vigne. Par ailleurs, en adaptation du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil, (dit règlement « OCM unique »), les amendes fiscales et administratives sont redéfinies, avec notamment la création d'une amende administrative pour une infraction relative à la plantation de vignes mères de porte-greffes et à la production de bois et plants de vigne. Finalement, les échanges d'informations sont permis entre FranceAgriMer, l'Agence de services et de paiements (ASP), l'INAO, le ministère chargé de l'agriculture, la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), afin de renforcer l'efficacité des contrôles des manquements.

Le code général des impôts est par ailleurs modifié afin d'abroger des dispositions obsolètes et d'en simplifier d'autres, ainsi que pour rehausser le montant de l'amende fiscale fixée pour un manquement relatif aux dispositions définies en application des mesures portant sur l'amélioration de la qualité des vins.

5. Ordonnance n° 2015-1248 du 7 octobre 2015 portant adaptation du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne

Cette cinquième ordonnance, prise en application de l'article 21 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, réécrit les livres V et VI du code rural et de la pêche maritime afin de refonder les dispositions relatives aux groupements de producteurs, principalement en application du règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, du règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement

européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture et du règlement « OCM unique ».

Les groupements de producteurs et comités économiques agricoles sont désormais ciblés par un article relatif aux contrôles qu'ils peuvent connaître, tandis que la reconnaissance des groupements mentionnés dans le règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement durable (FEADER) est fixée par décret. Les conditions d'organisation et les attributions des organisations de producteurs de pêche et de d'aquaculture sont définies.

Le code rural et de la pêche maritime est finalement réécrit afin de prendre en compte la suppression des quotas laitiers au niveau européen instituée à partir du 1^{er} janvier 2015.

6. Ordonnance n° 2019-1110 du 30 octobre 2019 portant adaptation du livre II du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne

La sixième ordonnance est prise en application de l'article 88 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « Loi Egalim »). Le livre II du code rural et de la pêche maritime est modifié concernant les contrôles et définitions relatifs aux dangers pour les végétaux, au regard du règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, et du règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

L'ordonnance abroge les dispositions obsolètes, refonde la catégorisation des organismes nuisibles aux végétaux et modifie les dispositions relatives au contrôle de la législation alimentaire, de la législation relative aux aliments pour animaux, ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

7. Ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage

Cette ordonnance est prise sur le fondement de l'article 22 de la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Le livre VI du

code rural et de pêche maritime est modifié afin d'adapter le règlement (UE) 2016/1012 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux (dit règlement « élevage des animaux »).

Les dispositions du code précité sont adaptées afin de prendre en compte l'ouverture à la concurrence de la sélection animale. Des services d'intérêt économique général sont également créés afin de permettre à tous les éleveurs de participer à un programme de sélection. Le suivi des ressources zoonétiques et de la sélection animale est en outre renforcé à travers l'obligation de transmission de données à l'État par les organismes de sélection et la possibilité d'imposer la cryoconservation, du matériel génétique.

8. Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles

La huitième et dernière ordonnance est prise sur le fondement de l'article 23 de la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Adaptant le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (dit « législation sur la santé animale »), cette ordonnance modifie le livre II du code rural et de la pêche maritime ainsi que, par coordination, le code de l'environnement et le code de la santé publique.

De nouvelles dispositions refondent la catégorisation des dangers sanitaires pour les animaux et les dangers zoonotiques, les responsabilités de l'État et des professionnels dans la lutte contre ces dangers, les règles d'identification et de traçabilité des animaux permettant la création d'un nouveau système numérique du fichier national d'identification, et enfin la catégorisation des maladies animales réglementées ainsi que la répartition des compétences entre le ministère chargé de l'agriculture et les préfets dans la surveillance, la prévention et la lutte contre ces maladies. L'ordonnance apporte en outre diverses dispositions à propos de l'importation et l'exportation d'animaux. Enfin, elle acte la création d'un système d'information entre l'État et les vétérinaires, permettant de renforcer la surveillance sanitaire des cheptels, qui entrera en vigueur le 21 avril 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RATIFICATION DES HUIT ORDONNANCES

L'article 31 ratifie les huit ordonnances précitées.

Si l'on peut regretter le temps écoulé entre la promulgation de certaines de ces ordonnances et leur ratification, il faut rappeler qu'il s'agit là d'une procédure utile. En vertu de l'article 38 de la Constitution, les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. Le Conseil Constitutionnel à l'occasion de deux décisions rendues le 28 mai 2020 et le 3 juillet 2020 a considéré que les ordonnances non ratifiées se voient reconnaître une valeur législative passé le délai d'habilitation (dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité) ; ce qui n'empêche pas de les contester devant le Conseil d'État, pour certains motifs (CE, 16 décembre 2020).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 31 a été adopté sans modification par le Sénat.

IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

L'article 31 a été adopté sans modification par la commission.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lors de sa réunion du mercredi 18 janvier 2023, la commission des affaires sociales examine le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 619) (Mme Laurence Cristol, rapporteure) ⁽¹⁾.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Chers collègues, nous abordons l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. En raison du nombre important de sujets traités par ce texte, notre commission a délégué l'examen de plusieurs articles à quatre autres commissions permanentes. Conformément à ce qui avait été préalablement annoncé, les amendements déposés devant notre commission qui portaient sur les articles délégués ont été déclarés irrecevables.

Toutefois, notre commission reste formellement saisie au fond de l'ensemble du texte. Il nous appartiendra, lorsque nous aurons achevé l'examen de nos articles, de voter les articles délégués aux autres commissions et les amendements qu'elles ont adoptés.

Mme Laurence Cristol, rapporteure. Sur les trente-quatre articles du projet de loi, dix relèvent de la compétence de la commission des affaires sociales. Avant de présenter brièvement leur contenu, je voudrais formuler deux remarques de portée générale.

Premièrement, si beaucoup estiment que les projets de loi d'adaptation du droit national au droit de l'Union européenne rassemblent des dispositions essentiellement techniques, difficilement lisibles et sans réelle visée politique, c'est là, me semble-t-il, une vision réductrice et erronée. Cela se vérifie encore avec le présent projet de loi, porteur d'avancées concrètes et de progrès tangibles pour les personnes en situation de handicap, les salariés, notamment parents et aidants, ou encore les patients.

Deuxièmement, il est bon de rappeler que la transposition des directives en droit français constitue non seulement une obligation juridique trouvant son origine dans les traités, mais également une exigence découlant de l'article 88-1 de la Constitution.

Ce rappel effectué, j'en viens au fond des articles. L'article 12 transpose une directive visant à améliorer l'accessibilité, pour les personnes en situation de handicap, d'un grand nombre de produits et de services liés aux usages numériques. Le Gouvernement avait d'abord fait le choix de demander au Parlement de l'autoriser à transposer par ordonnance – choix justifié par les délais de préparation du projet de loi et la technicité des enjeux. Néanmoins, il a depuis déposé un amendement afin que le dispositif figure dans le projet de loi et, ainsi, que le Parlement se trouve à même d'apprécier les modalités d'application et de contrôle de ces nouvelles exigences.

Actuellement limitée, pour l'essentiel, aux sites internet publics, l'obligation d'accessibilité sera étendue à ceux des grandes entreprises et à certains services téléphoniques. Un grand nombre de produits et services du quotidien seront bientôt concernés. S'agissant de la mise sur le marché de nouveaux produits, ceux-ci devront, à quelques exceptions près, se

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12740839_63c7ac7c378cb.commission-des-affaires-sociales--adaptation-au-droit-de-l-union-europeenne-dans-les-domaines-de-l-18-janvier-2023

conformer aux exigences d'accessibilité dès le 28 juin 2025. Seront concernés les distributeurs automatiques de billets ou de titres de transport, les bornes de paiement, certains ordinateurs et smartphones ou encore les liseuses numériques.

L'ensemble des services fournis au moyen de ces technologies devra se conformer aux mêmes exigences, de manière progressive, afin d'assurer la soutenabilité économique de la mesure. D'ici à 2030, les services tels que ceux du commerce en ligne, des médias audiovisuels ou des communications électroniques devront être fournis intégralement au moyen de produits conformes aux exigences d'accessibilité. Les services ayant recours à des équipements plus lourds, tels les distributeurs automatiques de billets ou les guichets automatiques, pourront toujours être fournis jusqu'à la fin de leur durée de vie économiquement utile, soit quinze ans après leur mise en service. Les très petites entreprises seront exemptées de ces nouvelles obligations en matière de services.

L'amendement déposé par le Gouvernement aboutit à une rédaction équilibrée qui apporte de réelles avancées à nos concitoyens en situation de handicap. Il garantit, en outre, l'application effective des nouvelles règles d'accessibilité en prévoyant un régime de contrôle et de sanctions qui sera précisé dans le cadre d'une ordonnance au champ strictement limité par rapport à l'article initial.

Les articles 14, 15 et 16, qui transposent deux directives, renforcent à plusieurs titres les droits des salariés, même si la législation nationale est déjà largement conforme aux exigences européennes.

L'article 14 procède à quelques adaptations dans le domaine de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée des salariés. Il assouplit les conditions d'accès au congé parental d'éducation. Il précise que le salarié en congé de paternité, en congé parental d'éducation ou en congé de présence parentale conserve le bénéfice de tous les avantages acquis avant le début du congé, ce que ne prévoit pas expressément le code du travail à l'heure actuelle. Il rend les salariés du particulier employeur et les assistants maternels éligibles au congé de solidarité familiale et au congé de proche aidant, alors qu'ils sont à ce jour limités au congé de présence parentale.

L'article 15 modifie la loi en deux points principaux. D'une part, il améliore l'information du salarié, au moment de l'embauche, sur la relation de travail et, s'agissant du salarié temporaire ou en CDD, sur les postes à pourvoir en CDI dans l'entreprise, afin de favoriser les transitions vers des formes d'emploi plus stables et plus sûres. D'autre part, il supprime la possibilité d'une période d'essai de plus de huit mois, indépendamment du statut du travailleur, ce qui impliquera la renégociation dans un avenir proche d'un certain nombre de conventions collectives.

L'article 16 adapte le dispositif relatif à la transmission d'informations sur la relation de travail aux cas particuliers des gens de mer et des membres du personnel navigant de l'aviation civile.

J'en viens à présent à la thématique sanitaire présente aux articles 19 à 24, dont le spectre est particulièrement étendu.

L'article 19 autorise, de manière encadrée, la publicité en faveur des installations pratiquant la chirurgie esthétique – publicité jusqu'alors entièrement proscrite. Cet article m'a alertée car il existe dans ce secteur, qui ne relève pas du soin, un potentiel de dérive important. Les jeunes, en particulier, sont extrêmement réceptifs aux messages de la chirurgie plastique, auxquels ils sont très exposés sur les réseaux sociaux. Or, cet article découle de nos engagements européens. En effet, les institutions européennes considèrent qu'une interdiction absolue de communication commerciale porte atteinte à la libre prestation de services promue

par les traités, même si elles admettent des restrictions, par exemple au nom de la santé publique. La France a été mise en demeure par la Commission européenne de changer sa législation pour supprimer l'interdiction de publicité, ce qui l'a conduite à modifier les codes de déontologie des professionnels de santé. Mais comment éviter les dérives ? L'amendement que je vous présenterai s'efforcera d'apporter une réponse à cet enjeu qui me semble crucial.

L'article 20 porte sur le sujet des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales. Il ne s'agit pas des compléments alimentaires que l'on trouve en pharmacie mais d'aliments très spéciaux, élaborés pour répondre aux besoins nutritionnels particuliers associés à certaines pathologies ou à certains états de santé. Cela regroupe essentiellement certains compléments alimentaires oraux, des aliments diététiques pour nourrissons, la nutrition parentérale ainsi que des aliments élaborés pour répondre aux besoins nutritionnels de patients atteints de maladies héréditaires du métabolisme.

Cet article vise non seulement à mettre le droit français en conformité avec la réglementation européenne, mais également à répondre au problème franco-français de la distribution des denrées destinées aux patients atteints de maladies métaboliques. Cela concerne environ 3 500 personnes, qui se fournissent actuellement toutes auprès de l'Agence générale des équipements et produits de santé de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (Ageps). L'article 20 vise à revenir sur ce monopole de fait en autorisant une distribution en officine dès lors que la denrée en question ne présente pas de risque particulier. Ce point fait débat, les associations de patients ayant peur de cette évolution. Je proposerai des amendements pour tenter de répondre aux inquiétudes.

L'article 21 entérine le passage à un système de déclaration européenne centralisée pour les industriels qui doivent communiquer la composition de leurs mélanges dangereux à des fins de toxicovigilance. D'après les informations que j'ai reçues, la transition, qui s'est achevée le 1^{er} janvier dernier, semble fluide. Cette évolution se fait au bénéfice des industriels, qui n'ont plus qu'une seule déclaration à effectuer pour l'ensemble des pays européens où ils commercialisent leurs produits. Cet article est emblématique d'une Europe source de simplification – nous n'allons pas nous en priver !

L'article 22 procède à la ratification d'une ordonnance adoptée le 23 mars 2022 pour mettre le droit français en conformité avec les règlements européens en matière de médicaments vétérinaires et d'aliments médicamenteux. Le contenu des adaptations est modeste dans la mesure où le droit français était dans l'ensemble mieux-disant. Le principal changement porte sur une évolution du statut des aliments médicamenteux pour animaux, lesquels rejoignent le régime du droit commun de l'alimentation animale et quittent ainsi l'escarcelle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Cette évolution, logique, est assortie de toutes les garanties nécessaires.

L'article 23 procède à des ratifications d'ordonnances dans un domaine qui suppose des adaptations législatives substantielles, à savoir les dispositifs médicaux et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* – on entend par là les automates et réactifs de laboratoire ainsi que les tests rapides et autotests que l'on trouve en pharmacie. Les règlements européens adoptés en 2017 imposent une mise à niveau importante de la législation française, qui va de pair avec l'évolution du secteur. Les dispositifs médicaux sont, en effet, de plus en plus sophistiqués et jouent désormais un rôle thérapeutique considérable. Les exploitants français doivent fournir un véritable effort pour respecter les nouvelles exigences de sécurité, de traçabilité mais aussi d'investigations cliniques et d'études de performance. Ils doivent impérativement réussir cette transition rapidement s'ils veulent obtenir le nouveau certificat de conformité indispensable à la commercialisation de leurs dispositifs. Ces attentes importantes, couplées à un engorgement des organismes habilités à délivrer le marquage CE, ont fait naître la crainte de ruptures d'approvisionnement. C'est le sens du dispositif

introduit par le Sénat à l'article 23, qui vise à prévenir ces ruptures. Je proposerai un amendement pour rendre cette mesure plus opérationnelle.

J'en termine avec l'article 24, qui prévoit une pénalité financière pour les officines qui n'ont pas mis en place la sérialisation, laquelle est une obligation européenne. Les officines doivent s'équiper d'un terminal qui leur permet de scanner les boîtes de médicaments vendues et de désactiver ainsi leur identifiant européen unique. Ce dispositif permet de lutter contre les médicaments falsifiés. Mais les officines françaises ont été particulièrement longues à le mettre en place. Cela dit, d'après mes informations, plus de 80 % des officines sont maintenant raccordées contre moins de 50 % au début de l'automne. C'est, je crois, la preuve du bien-fondé de cet article 24.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Nous en venons aux orateurs des groupes.

Mme Servane Hugues (RE). Le texte qui nous est soumis constitue un progrès majeur en matière sociale. L'Union européenne, n'en déplaise au Rassemblement national, garantit la protection de nos droits fondamentaux économiques et sociaux. Si, historiquement, le droit communautaire n'avait pas vocation à traiter des droits humains, le processus d'intégration a rendu possible des avancées sociales durables, transcrites dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou dans le socle européen des droits sociaux. C'est sur cette base que l'Union européenne a poursuivi son œuvre sociale, adoptant des textes relatifs à l'égalité des chances et à l'amélioration des conditions de travail, et permettant *in fine* de lutter contre l'exclusion sociale.

Le présent projet de loi rend divers services et biens accessibles aux personnes vivant avec un handicap, favorise les aidants, renforce les droits des salariés et étend la transparence en matière de santé. L'harmonisation des politiques sociales en Europe est au service d'une base commune minimale de protection des citoyens européens. Pour toutes ces raisons, le groupe Renaissance votera en faveur de ce texte.

Mme Joëlle Mélin (RN). Entre le moment où un texte est examiné au Parlement européen et celui où il est transposé en droit national, il peut s'écouler un délai important, aboutissant à l'entrée en vigueur de dispositions qui ne sont plus adaptées. On peut se demander si c'est pertinent.

Les articles relatifs à l'accessibilité et à l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée semblent tomber sous le sens et répondre à l'intérêt général. Toutefois, à l'analyse, et sans préjuger de ce que donnera la transposition, ce n'est pas si évident. L'article sur l'accessibilité soumet à un grand danger les entreprises françaises innovantes ; il menace également nos grandes entreprises. De même, l'article sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, s'il peut se comprendre compte tenu de l'évolution des mentalités, pèse sur les entreprises, particulièrement les petites. Les articles relatifs à la transparence des conditions de travail souffrent d'un défaut majeur : en dépit de discussions extrêmement longues, nous n'avons jamais pu obtenir une définition de la notion de travailleur.

Nous réservons donc notre position dans l'attente de vos amendements, madame la rapporteure, et nous nous déciderons au cas par cas.

Mme Farida Amrani (LFI - NUPES). Le projet de loi dont nous débattons est d'une importance fondamentale car il affectera directement la vie des Français, avec des mesures concernant le handicap, les congés familiaux, les périodes d'essai ou encore la lutte contre les médicaments falsifiés.

Toutefois, ce texte démontre une absence totale de considération pour le débat parlementaire. En effet, plutôt que de présenter un projet de loi de transposition, de nombreux

articles visent à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Hélas, après dix recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, vous semblez vouloir poursuivre dans l'autoritarisme. Nous ne sommes ni la chambre d'enregistrement du Gouvernement ni celle de la Commission européenne. La transposition de ces directives d'importance nationale – l'article 12 concerne potentiellement 12 millions de nos concitoyens – mérite un véritable débat démocratique. Alors qu'elles avaient un caractère exceptionnel dans l'esprit de la Constitution de 1958, les ordonnances sont désormais la norme. C'est d'autant plus malheureux que certaines mesures vont dans le bon sens et que nous sommes prêts à les voter. C'est pourquoi je vous invite à changer de méthode afin que nous puissions travailler sereinement et dans le cadre du mandat que les Français nous ont confié.

Mme Josiane Corneloup (LR). Le projet de loi a pour objet principal de prévenir les conséquences d'une transposition tardive de textes européens ou d'y remédier. Le Conseil d'État a d'ailleurs regretté le retard pris dans l'application d'un règlement européen et dans la transposition de nombreuses directives.

Les dix articles relevant de la compétence de notre commission concernent le handicap, le droit du travail et celui la santé. Bien que contraignantes et techniques, ces mesures sont nécessaires à la mise en conformité de notre droit avec les exigences de l'Union européenne. Nous devons éviter tout à la fois les retards de transposition, qui peuvent exposer la France à des mises en demeure ou à des condamnations en justice, et les surtranspositions.

L'article 12, relatif au handicap, autorise le Gouvernement à procéder, par ordonnances, à la transposition de la directive du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. La loi du 11 février 2005 a posé les premiers jalons de cette exigence d'accessibilité mais elle l'a limitée aux services de communication en ligne du secteur public et des entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires. Afin de rendre la société plus inclusive et de faciliter l'embauche des personnes en situation de handicap, cette directive fixe les obligations que devront respecter les fabricants, importateurs et distributeurs de certains produits ou prestataires de services à compter du 28 juin 2025.

La transposition de la directive du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée des parents et des aidants nécessite d'adapter les congés familiaux. L'article 14 procède ainsi à des ajustements importants sur le maintien des droits acquis par les salariés avant la prise de congés, sur l'ouverture de ces congés à tous les salariés et sur le calcul d'ancienneté requise pour bénéficier d'un congé parental.

Enfin, l'article 24 soumet les pharmacies d'officine à une pénalité financière en cas de manquement à leur obligation de sérialisation des médicaments. C'est important pour lutter contre l'introduction de médicaments falsifiés dans les chaînes logistiques.

Notre groupe votera ce texte.

Mme Anne Bergantz (Dem). La primauté du droit de l'Union européenne s'applique uniquement aux domaines dans lesquels les États membres ont accepté de partager leur souveraineté : c'est le cas des sujets que nous allons aborder aujourd'hui.

J'appelle l'attention de la commission sur l'article 12, qui concerne les 12 millions de nos concitoyens en situation de handicap. L'accès aux équipements informatiques en libre-service ou grand public de ces personnes est inadapté : il faut y remédier. Le Gouvernement a déposé un amendement précisant un calendrier d'entrée en vigueur de ces dispositions. Je ne peux que vous inviter à le voter.

L'article 15 dispose que les employeurs transmettent aux salariés des informations sur la relation de travail. Nous devons réfléchir à sa mise en œuvre afin d'éviter qu'il n'entraîne des lourdeurs administratives supplémentaires.

Enfin, si nous souscrivons entièrement à l'article 24, nous nous devons de rappeler que la faiblesse du nombre d'officines aujourd'hui connectées au répertoire national de vérification des médicaments expose dangereusement la France à la contrefaçon de médicaments. Il faut changer cela.

S'agissant des autres articles, les logiques d'uniformisation et d'harmonisation semblent aller dans le bon sens. C'est pourquoi le groupe Démocrate votera cette loi.

M. Jérôme Guedj (SOC). Ce texte balaie des sujets qui mériteraient tous un débat parlementaire propre. Je m'arrêterai sur deux dispositions qui m'ont particulièrement interpellé.

L'article 12, relatif à l'accessibilité, procèdera donc à une transposition directe, sans passer par une ordonnance, comme cela était envisagé initialement. Or, l'accessibilité des sites numériques pose problème aux acteurs du secteur, qui disent ne pas avoir été associés à la transposition. De plus, l'article opère une surtransposition en intégrant des dispositions qui ne figuraient pas dans la directive alors même que, selon le Conseil national consultatif des personnes handicapées, les acteurs du secteur ne respectant pas les textes en vigueur, comme les lois de 2005 et de 2016, ne sont pas réellement sanctionnés ou dans des délais trop longs.

L'article 19 sur l'assouplissement des règles en matière de publicité pour la chirurgie esthétique est problématique dans la mesure où notre assemblée envisage de légiférer sur le rôle des influenceurs sur les réseaux sociaux, dont on sait que la chirurgie esthétique est un des leviers de croissance. Toute forme d'assouplissement sur cette question qui concerne singulièrement les jeunes pose question.

M. Paul Christophe (HOR). Ce projet de loi transpose – ou rend le droit français conforme à – six directives et six règlements que l'Union européenne a adoptés au cours des trois dernières années.

Dans le champ sanitaire et social, il réaffirme notamment le principe de l'accessibilité de certains produits et services en ligne aux personnes handicapées : sites internet ou bancaires, billetteries, livres numériques, e-commerce. Comme le demandaient les départements, les services d'aide sociale en France pourront par ailleurs être saisis de demandes de coopération entre pays européens en matière de responsabilité parentale.

Ce texte marque également une avancée importante pour le droit des travailleurs puisqu'il transpose une directive assurant une information complète des employés et garantissant l'accès au congé familial pour de nouvelles catégories de salariés. Le droit européen impose en effet aux États membres de faire en sorte que l'ensemble des travailleurs puissent prendre cinq jours ouvrables de congé aidant par an, au minimum.

Grâce à ces mesures, les parents et les proches aidants bénéficieront d'un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Cependant, comme vous l'indiquez dans le projet de rapport, les assistants maternels et assistants familiaux employés par des personnes de droit privé, ainsi que les salariés employés par des particuliers pour réaliser des travaux à caractère familial ou ménager, restent éligibles au seul congé de présence parentale, ce qui les exclut de l'application de la directive. Quelles dispositions législatives pourrions-nous proposer pour que ces deux catégories professionnelles bénéficient des mêmes droits que l'ensemble des travailleurs ?

Enfin, ce texte comporte diverses dispositions de santé publique, notamment le renforcement des sanctions contre les officines qui ne respectent pas leurs obligations de

sérialisation des médicaments et des dispositions relatives aux médicaments vétérinaires ou aux dispositifs médicaux.

Ce texte comporte plusieurs mesures importantes, qui auront un impact direct sur la vie des Français. Il traduit l'ambition, réaffirmée ces dernières années, de renforcer les compétences européennes en matière sociale. Il nous rappelle également le rôle essentiel que l'Europe joue au quotidien dans la protection des citoyens, des patients, des travailleurs, ainsi que des consommateurs.

Mme Sandrine Rousseau (Ecolo - NUPES). Dans le champ des affaires sociales, ce texte permet d'ouvrir un débat sur les sujets importants que sont la santé, le travail ou encore le handicap. Il vise à rendre certains produits et services en ligne plus accessibles aux personnes handicapées et pose la question d'un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, notamment pour les aidants.

Si nous saluons la volonté d'aligner la France sur la législation européenne en matière d'inclusivité, nous regrettons que ce texte n'ait pas cherché à aller au-delà du strict minimum. En effet, sur la parentalité, le temps de travail et l'accessibilité, il ne fait aucune proposition d'ampleur. Son propos n'est pas de définir une stratégie d'envergure, mais de mettre le plus vite possible la France en conformité avec le droit européen pour éviter une énième mise en demeure.

Des acteurs de terrain, comme le collectif Handicaps, regrettent de ne pas avoir été associés à cette transposition. C'est regrettable car l'expertise des collectifs représentant les personnes en situation de handicap est essentielle pour saisir les enjeux de l'accessibilité. Prenons l'exemple des handicaps visuels : proposer une alternative textuelle à l'image n'est pas une lubie, mais un moyen, pour les personnes malvoyantes, de devenir pleinement indépendantes sur internet. Ce n'est pas anodin à l'heure où tout – travailler, se distraire, faire des démarches administratives – se passe en ligne. Derrière la question de l'accessibilité numérique, celles de l'indépendance et de l'autonomie sont en jeu. Nos services publics se doivent d'être exemplaires.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). On nous explique que la transposition est une exigence constitutionnelle à laquelle nous ne saurions nous soustraire. J'estime pour ma part que le rôle du Parlement est de porter un jugement sur les textes que l'Union européenne lui demande de transposer. Je pense qu'à cette logique descendante, il faut préférer une logique de construction. Le Gouvernement rend peu de comptes sur les discussions qu'il mène au niveau européen, comme si nous lui avions accordé un blanc-seing. C'est un problème démocratique auquel il faudrait s'attaquer. Enfin, permettez-moi de trouver discutables l'éloge qui a été fait des vertus sociales du modèle européen.

Ce projet de loi, parce qu'il aborde des sujets variés, mériterait un travail parlementaire approfondi. Et nous contestons le recours, désormais habituel, aux ordonnances.

Je vois dans l'article 19, qui autorise la publicité pour la chirurgie esthétique, une forme d'ingérence tout à fait inacceptable. Les dispositions relatives aux personnes en situation de handicap posent des problèmes que mes collègues ont déjà soulignés. S'agissant des aidants, il est temps de prendre en compte la détresse des familles sur lesquelles on fait peser ce qui devrait relever de la solidarité nationale. Les dispositions relatives au droit au congé sont très insuffisantes pour être efficaces.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Nous commençons par l'examen des articles que la commission n'a pas délégués à d'autres commissions permanentes.

Article 12 : *Transposition de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services*

Amendement AS53 du Gouvernement et sous-amendements AS65, AS66, AS67, AS68 ainsi qu'AS69 de la rapporteure et AS112 de Mme Astrid Panosyan-Bouvet.

Mme la rapporteure. L'amendement du Gouvernement est bienvenu puisqu'il permet au Parlement de connaître les modalités selon lesquelles les nouvelles exigences d'accessibilité seront mises en œuvre dans notre droit.

Le code de la consommation prévoira désormais qu'un certain nombre de produits et services, dont la liste sera précisée par décret, devront être accessibles aux personnes handicapées à compter du 28 juin 2025. Le contrôle du respect de ces obligations sera effectué par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que par certaines autorités spécialisées, en fonction des segments de marché concernés.

Outre des dispositions spécifiques au secteur bancaire et à celui des transports, l'accès aux livres numériques fait l'objet d'un article dans la loi du 11 février 2005 et sera contrôlé par les agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Les nouvelles obligations en matière de fourniture de service entreront en vigueur au plus tard au 28 juin 2027 s'agissant de l'accessibilité de la réception des communications d'urgence vers le 112. Les autres obligations entreront en vigueur au plus tard le 28 juin 2030 pour les contrats de services en cours.

S'agissant des mesures transitoires, la durée de vie économiquement utile des terminaux en libre-service est fixée à un maximum de quinze ans à compter de leur mise en service, soit cinq ans de moins que le maximum prévu par la directive.

Enfin, une habilitation à légiférer par ordonnance subsiste. Elle est justifiée par le fait que des concertations sont en cours au sujet du renforcement des sanctions pour non-respect des obligations prévues par la loi de 2005 en matière d'accès aux services de communication au public et de services téléphoniques. Sera également mise en place, dans ce cadre, une solution d'accessibilité téléphonique universelle, conformément aux recommandations de la mission de préfiguration à ce sujet.

L'amendement du Gouvernement est équilibré et constitue une réelle avancée pour l'accès des personnes en situation de handicap à un ensemble de produits et de services du quotidien. Les sous-amendements AS65 à AS69 visent à améliorer sa rédaction ; je vous invite à les adopter.

Mme Astrid Panosyan-Bouvet (RE). À ce jour, 97 % des sites internet, dont une grande partie des sites publics comme celui du chèque emploi-service universel (Cesu) ou de Légifrance, sont inaccessibles aux personnes en situation de handicap. Ce sont près de 12 millions de nos concitoyens, un Français sur cinq et notamment 1 700 000 personnes aveugles et malvoyantes, qui sont quotidiennement privés de leurs droits les plus élémentaires dans l'accomplissement de leurs démarches administratives, dans l'accès à l'information ou encore à la culture.

L'amendement du Gouvernement va dans le bon sens. Notre sous-amendement vise à préciser que le Gouvernement, dans le cadre de cette habilitation à légiférer par ordonnance, renforce effectivement le régime des sanctions applicables en cas de manquement aux

obligations prévues à l'article 47 de la loi de 2005, à savoir l'obligation d'affichage du degré d'accessibilité, mais également l'obligation d'accessibilité des services de communication au public en ligne. L'article 47 impose que les organismes concernés publient une déclaration d'accessibilité et élaborent un schéma pluriannuel de mise en accessibilité de leurs services de communication au public en ligne. Mais il ne prévoit pas que ce schéma soit appliqué et que son défaut de mise en œuvre puisse être sanctionné. Or, cela doit être le cas, tant pour les sites privés que pour les sites publics, qui accusent un vrai retard.

Il est nécessaire de renforcer le régime des sanctions, mais aussi le contrôle de l'application de ces sanctions. L'Arcom, comme c'est prévu dans la réécriture de l'article 12 pour les services des éditeurs et des distributeurs de services, me paraît l'autorité la plus à même de remplir cette mission. Je remercie mes collègues, du groupe Renaissance et de l'opposition, qui ont signé ce sous-amendement transpartisan, inspiré par nos échanges avec la Fondation Valentin Haüy.

Mme la rapporteure. Votre sous-amendement précise que le renforcement du régime des sanctions, en matière d'accessibilité des services de communication au public en ligne, concernera bien les sites internet du service public. Je partage évidemment votre volonté de voir les règles d'accessibilité appliquées. Sur cette question, le Gouvernement demande au Parlement de l'autoriser à légiférer par ordonnance dans la mesure où des concertations sont nécessaires. Il a pris un engagement clair en faveur d'une meilleure application de la loi.

Votre sous-amendement paraît satisfait par le texte actuel, qui comprend les organismes publics. Je vous invite à le retirer afin de travailler avec le Gouvernement et, le cas échéant, de l'interpeller en séance publique. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jérôme Guedj (SOC). On aurait pu mieux faire sur la question du handicap. Par exemple, on aurait pu étendre le périmètre des biens et des services visés par la directive, comme celui des entreprises concernées : la directive a retenu, pour définir les microentreprises, qui échapperont à ces obligations, le seuil de 2 millions de chiffre d'affaires. Le Conseil national consultatif des personnes handicapées considère que ce seuil écarte un certain nombre d'acteurs qui auraient au moins pu être incités à se soumettre à ces obligations. Pour les terminaux bancaires, même si le délai d'accessibilité a été un peu raccourci, il paraît toujours injustifiable : quinze ans ! Il aurait fallu faire preuve de plus d'ambition dans la transposition de cette directive et y associer les acteurs du secteur.

Il manque un plan d'action, des délais précis, mais aussi des sanctions. On confie à l'Arcom le soin de repérer ceux qui ne respectent pas les obligations légales. Mais il aurait fallu aller plus loin en les sanctionnant.

Mme Marie-Charlotte Garin (Ecolo - NUPES). Je suis cosignataire du sous-amendement AS112 et je me félicite du travail transpartisan accompli sur cette question du handicap. Garantir l'accessibilité des sites publics n'est pas suffisant et il importe d'étendre cette obligation au privé. En 2017, on avait annoncé que les 250 démarches les plus utilisées par les Français seraient rendues accessibles à 80 % à la fin du quinquennat. Or, elles ne le sont qu'à 40 % aujourd'hui.

Il faut des instances de contrôle, mais surtout qu'elles aient les moyens de contrôler. C'est une question d'égalité, d'inclusion et d'accès aux droits. Le mouvement d'émancipation des personnes en situation de handicap dit toujours : « Rien pour nous sans nous. » Veillons à toujours associer les premières personnes concernées par ces questions !

Mme Astrid Panosyan-Bouvet (RE). Je maintiens mon amendement.

Mme la rapporteure. Monsieur Guedj, vous regrettez que la directive n'inclue pas les microentreprises. La question de la soutenabilité économique devait être prise en compte ; il nous a semblé que cette transposition ne devait pas entraîner une charge disproportionnée aux opérateurs économiques concernés.

S'agissant des délais, ceux que j'ai donnés, à savoir la date de 2025 ou un délai de quinze ans, sont vraiment la fourchette la plus haute.

Enfin, je suis d'accord avec vous quant à la nécessité des contrôles. Nous devons en discuter avec le Gouvernement si nous voulons atteindre notre objectif.

M. Thibault Bazin (LR). Le sous-amendement AS112 mériterait d'être voté par notre commission, quitte à être débattu en séance publique avec le Gouvernement. Nos échanges avec les représentants de la Fondation Valentin Haüy ont en effet montré qu'on est très loin des objectifs assignés. Cette transposition donne l'occasion de faire le point sur ces objectifs et sur les moyens que nous leur avons consacrés. Pour certaines organisations, ces obligations étaient peut-être disproportionnées. Mais il n'est pas acceptable que l'État, lui, n'ait pas montré l'exemple, en assurant l'accessibilité de ses sites nécessaires aux démarches du quotidien, comme ceux du Cesu ou de Légifrance. J'ajoute qu'avec le vieillissement de la population et la perte d'autonomie qui l'accompagne, de plus en plus de personnes auront des difficultés d'accès aux services publics en ligne.

Je voterai cet amendement parce qu'il va dans le bon sens et qu'il est temps d'agir : dix-sept ans se sont écoulés depuis la loi de 2005 !

Mme Fanta Berete (RE). J'ai signé cet amendement et je le voterai. Nous sommes tous sollicités par des parents d'enfant en situation de handicap ou par des associations. Des engagements ont été pris il y a quelques années mais nous sommes loin du but : je travaillais alors en entreprise et on parlait beaucoup, à cette époque, de l'insertion des personnes en situation de handicap. Il faut absolument accélérer : les délais sont trop longs et nous devons être exemplaires.

La question du vieillissement pose également des problèmes, dans une société de plus en plus numérique. Chacun doit pouvoir accéder à tous les services, et beaucoup plus rapidement.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Je voterai également ce sous-amendement. La Défenseure des droits, comme ses prédécesseurs, a souligné la nécessité d'agir pour garantir l'accès de tous au numérique. Même si internet ne va pas forcément de pair avec l'accès aux droits, puisqu'il a aussi été vecteur d'une destruction des services publics locaux, il importe de travailler à l'accessibilité des services en ligne. Et si la puissance publique veut l'exiger d'autres acteurs, il faut qu'elle montre l'exemple. On ne peut pas prendre des dispositions qui concerneraient tout le monde, sauf elle.

Il importe d'accélérer le mouvement et je ne fais pas confiance au Gouvernement, *a priori*. Nous sommes là pour contrôler son action et pour prendre des décisions fermes, qui doivent s'appliquer. En l'occurrence, je ne comprendrais pas que nous ne le fassions pas, compte tenu du retard des dernières années. Je n'accepte pas l'argument selon lequel le Gouvernement devrait garder une marge de manœuvre pour transposer tranquillement.

Mme Joëlle Mélin (RN). Permettez-moi de rappeler que le cœur même de cette directive n'était pas de s'occuper des handicapés. Il s'agissait de réguler un marché qui représente plus de 30 milliards d'euros au niveau européen : celui des appareillages numériques – robots, intelligence artificielle – qui permettent de compenser un handicap ou une perte

fonctionnelle. Il convenait pour nous de privilégier des entreprises françaises, au plus près des demandes et du traitement du handicap dans notre pays.

Quoi qu'il en soit, il importe de garantir une accessibilité maximale, ce qui suppose que la puissance publique s'implique et donne l'exemple. Nous voterons donc le sous-amendement de Mme Panosyan-Bouvet.

M. Jean-Carles Grelier (RE). Nous discutons de l'application des dispositions de la loi de 2005. Nous sommes en 2023 ! Dire qu'il y a urgence, comme l'a justement fait M. Bazin, c'est une litote. Le sous-amendement de Mme Panosyan-Bouvet n'impose pas à l'État d'aller plus vite que la musique ; il exerce la pression nécessaire et suffisante pour que les choses soient faites.

M. Nicolas Turquois (Dem). C'est l'élu local d'une très petite commune rurale qui vous parle. Nous avons dû adapter tous nos locaux pour les rendre accessibles aux personnes handicapées, même si cela ne concernait qu'un très petit nombre de personnes, alors que les services publics en ligne, qui concernent un nombre considérable de nos concitoyens, restent difficiles d'accès ! Ce sous-amendement va dans le bon sens et il faut le voter.

La commission adopte successivement les sous-amendements AS65, AS66, AS67, AS68, AS69 et AS112 ainsi que l'amendement AS53 sous-amendé. L'article 12 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements AS50 et AS51 tombent.

Article 14 : *Transposition de la directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil*

La commission adopte l'amendement rédactionnel AS56 de la rapporteure.

Amendement AS52 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Cet amendement vise à transposer l'article 9 de la directive concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, en allant jusqu'au bout. Nous demandons qu'un salarié parent d'un enfant dont l'âge n'excède pas huit ans au moment de la demande ainsi que les aidants familiaux et les proches d'une personne handicapée puissent bénéficier d'une formule souple de travail, notamment par un aménagement d'horaires individualisés, le recours au télétravail ou la réduction du temps de travail. L'employeur doit justifier par écrit son refus. Cette transcription nous paraîtrait beaucoup plus conforme à la directive européenne.

Mme la rapporteure. Je comprends votre intention mais je ne suis pas favorable à votre proposition pour deux raisons. Premièrement, la directive ne prévoit pas que parents et aidants puissent bénéficier de formules souples de travail mais simplement qu'ils puissent demander à en bénéficier ; votre amendement surtranspose l'article 9 de la directive. Deuxièmement, le droit français offre déjà aux aidants la possibilité de concilier leur activité professionnelle et leurs obligations familiales grâce au congé de présence parentale, au congé de solidarité familiale et au congé de proche aidant, lesquels peuvent être transformés en période d'activité à temps partiel ou être fractionnés.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Le texte ne consacre pas un nouveau droit. Il autorise simplement les intéressés à demander à bénéficier de modalités de travail plus

souples. Autrement dit, la loi bavasse. J'ajoute que, jusqu'à une date récente, le congé de proche aidant n'était pas indemnisé. J'ai défendu une proposition de loi en 2018 visant à instaurer cette indemnisation, ce qui a commencé à débloquent la situation. Mais compte tenu du montant actuel, le congé n'est pas réellement mobilisable. Il y a encore fort à faire. Notre droit est très insuffisant. Nous faisons reposer sur les familles et les personnes aidantes ce qui devrait relever de la solidarité nationale.

Mme la rapporteure. La loi prévoit des formules souples de travail : la réduction de la durée du travail pour les besoins de la vie personnelle, l'aménagement d'horaires individualisés ou le recours au télétravail, lequel ne peut être refusé par l'employeur que de façon motivée. Par ailleurs, des accords collectifs facilitent la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle et promeuvent l'égalité entre femmes et hommes, ainsi que la qualité de vie et des conditions de travail. Enfin, le salarié peut demander à l'employeur des aménagements. À mon sens, la législation française répond aux exigences européennes. Le dispositif que vous proposez s'articulerait imparfaitement avec les mécanismes existants, ce qui ne manquerait pas de nuire à la lisibilité et à l'intelligibilité du droit. Je vous invite à retirer l'amendement ; à défaut, l'avis serait défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 14 modifié.

Article 15 : *Transposition de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS57 et AS58 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 15 modifié.

Article 16 : *Application aux gens de mer et au personnel navigant de l'aéronautique civile de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne*

La commission adopte l'amendement rédactionnel AS59 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 16 modifié.

Article 19 : *Mise en conformité du droit français au droit européen en matière de publicité pour les installations de chirurgie esthétique*

Amendement AS70 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. La chirurgie esthétique est de plus en plus plébiscitée par les jeunes, à qui l'on vend du rêve, et qui n'ont souvent aucunement conscience des risques associés

à des interventions loin d'être anodines. Les jeunes sont une cible idéale pour les promoteurs de la chirurgie plastique ; ils sont réceptifs et faciles à atteindre, en particulier sur les réseaux sociaux. Ils manquent parfois d'estime de soi et développent une vision négative de leur corps. Il convient donc d'interdire aux installations de chirurgie esthétique de mener des activités promotionnelles à destination des mineurs.

Il faudrait, à mon sens, aller plus loin et réfléchir aux moyens de réguler la publicité informelle qui pullule sur les réseaux sociaux, notamment par le canal d'influenceurs au statut incertain. Je suivrai attentivement l'examen par la commission des affaires économiques de la proposition de loi de notre collègue Arthur Delaporte, qui poursuit précisément cet objectif.

M. Jérôme Guedj (SOC). Nous voterons cet amendement car il permet d'atténuer les inquiétudes interstitielles liées à la transposition de la directive. Le texte, dans sa version initiale, ne permettait de sanctionner que les communications commerciales déloyales ou attentatoires à la santé publique. Toute publicité en faveur de la chirurgie esthétique paraît problématique, d'autant que les jeunes sont les principaux consommateurs de ces pratiques.

Je me félicite que vous cibliez les mineurs mais je souhaiterais que l'on encadre davantage cette activité, ce qui pourrait effectivement être fait par la proposition de loi de notre collègue Arthur Delaporte. Cette problématique concerne plus largement la publicité en faveur de l'offre de soins – je pense aux centres de santé dentaire. On constate une financiarisation croissante de ces activités, qui peut porter préjudice aux personnes influençables ou fragiles. Si ce sujet ne pouvait être traité par la proposition de loi de M. Delaporte, peut-être devrions-nous l'aborder dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ou un projet de loi relatif à la santé publique. Il faut un meilleur encadrement de ces pratiques tout en se conformant à ce que nous impose – hélas – l'Union européenne. J'ajoute que le Royaume-Uni a interdit totalement la publicité pour la chirurgie esthétique.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Je vois dans cette disposition une illustration du dogme de la liberté du marché, de la concurrence libre et non faussée sur lequel a reposé la construction européenne. Il s'agit de pouvoir commercer en tout domaine pour le profit. On nous demande d'élargir les possibilités de recours à la publicité, ce qui contribuera à faire entrer dans la sphère commerciale des services et des actes qui portent sur le corps humain. Il faut résister. Votre amendement encadre de ces pratiques, ce qui va dans le bon sens mais reste insuffisant. La chirurgie esthétique à but lucratif peut conduire à des formes de culpabilisation et d'addiction.

M. Hadrien Clouet (LFI - NUPES). Nous voterons en faveur de l'amendement qui réduit – certes dans une faible mesure – le droit de faire du profit sur des normes sociales relatives au corps et à sa perception, réelle ou supposée. Ces impératifs sociaux ont fluctué au cours de l'histoire, ce qui justifie l'intervention politique. Il nous appartient de légiférer pour favoriser une évolution de la manière dont on perçoit et dont on accepte les corps. Cela étant, nous nous interrogeons sur les moyens et les contrôles prévus par les agences régionales de santé (ARS) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour veiller à l'application de cette disposition.

Mme Joëlle Mélin (RN). Nous traitons là d'un domaine frontière. La chirurgie plastique réparatrice, prise en charge par la sécurité sociale, s'inscrit dans un cadre médical classique. La chirurgie esthétique, quant à elle, reste une convenance personnelle, même si elle peut être justifiée par des attentes individuelles. Les chirurgiens esthétiques réparateurs ont un statut juridique particulier puisqu'ils sont soumis à une obligation de résultat. Les actes dont il est question ici relèvent du choix individuel ; ils sont proposés sur un marché concurrentiel que les textes européens s'emploient à ouvrir. Si on entrouvre cette porte, on risque de voir la

concurrence se diffuser sous toutes les formes possibles. Nous comprenons les raisons qui vous conduisent à présenter cet amendement mais nous nous y opposerons.

M. Thibault Bazin (LR). Nos préoccupations en la matière rejoignent celles exprimées à propos de certains centres de santé qui sont le cadre de pratiques abusives et qui ne devraient pas pouvoir faire l'objet de publicité en ligne. L'enjeu ne réside pas seulement dans les moyens des ARS, des ordres professionnels et de la DGCCRF, car on assiste à une forme d'ubérisation de la médecine, singulièrement dans le domaine esthétique. Le professionnel n'est pas nécessairement l'auteur de la publicité. Parfois, une association fait appel à des cabinets de conseil, lesquels recourent à des sociétés de communication, ce qui conduit à un éparpillement des responsabilités. Nous devons adopter des mesures qui entrent non seulement dans le champ du code de la santé publique mais aussi dans celui du code de commerce, afin de faire face à des dérives préjudiciables à la santé de nos jeunes concitoyens.

Mme la rapporteure. Il me paraît essentiel que nous poursuivions cette réflexion. La proposition de loi de M. Delaporte pourrait être l'occasion d'un travail transpartisan afin d'encadrer au mieux ces pratiques.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 19 modifié.

Article 20 : *Régime des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales*

Amendement AS62 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. Cet amendement a pour objet de réintroduire certains éléments diététiques pour nourrissons dans le monopole des officines pharmaceutiques. Il s'agit de corriger une erreur antérieure : en voulant actualiser le monopole des officines sur la distribution des denrées alimentaires destinées à des fins médicales spéciales (DADFMS), on a involontairement sorti du monopole des aliments diététiques pour nourrissons qui ne sont pas des DADFMS, notamment des laits à base d'hydrolysats. Ces aliments de régime n'ont pas vocation à se trouver en vente libre en grande surface.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS63 et AS64 de la rapporteure.

Amendement AS88 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. Cet amendement porte à deux ans la période transitoire préalable à la modification des circuits de distribution des DADFMS, en vertu des possibilités ouvertes par l'article 20. Lors de mes auditions, j'ai entendu les inquiétudes des patients, habitués aux circuits de distribution actuels. C'est le cas en particulier des patients atteints de maladies héréditaires du métabolisme, dont le régime alimentaire doit impérativement comporter des DADFMS, actuellement délivrées par des pharmacies à usage intérieur (PUI) – dans 80 % des cas, l'Ageps.

Les associations craignent qu'une décentralisation de la distribution des DADFMS – qui concernent environ 3 500 patients – ait des conséquences négatives sur la qualité, la variété des références, voire la prise en charge des malades. Les entreprises de la nutrition clinique ont également fait part de leur souhait d'être associées à la définition des nouveaux circuits de distribution. Il me semble impératif d'allonger la période transitoire à deux ans pour ménager le temps nécessaire à la concertation avec les parties prenantes. Cela permettra de déterminer les circuits les plus adaptés au bénéfice des patients.

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

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

Article 21 : *Adaptation du code du travail et du code de la santé publique à l'annexe VIII modifiée du règlement (CE) n° 1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (CLP)*

*La commission **adopte** l'article 21 **non modifié**.*

Article 22 : *Ratification de l'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux et ajustements rédactionnels*

*La commission **adopte** l'article 22 **non modifié**.*

Article 23 : *Ratification des ordonnances n° 2022-582 du 20 avril 2022 et n° 2022-1086 du 29 juillet 2022 et désignation de l'autorité administrative chargée de prononcer des sanctions financières dans le cadre de la surveillance du marché des dispositifs médicaux, des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, de leurs accessoires et des produits de l'annexe XVI du règlement (UE) 2017/745*

Amendement AS60 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. Il s'agit ici de rendre plus opérationnel le mécanisme de prévention des ruptures d'approvisionnement en dispositifs médicaux, introduit par le Sénat qui a largement repris les dispositions votées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 et censurées par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure. Je partage totalement l'objectif des sénateurs. Les tensions que subit le marché des dispositifs médicaux peuvent avoir des conséquences importantes sur la prise en charge des patients. Nous devons mieux connaître et prévenir ces tensions.

L'amendement a été élaboré en concertation avec le Gouvernement et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, qui a travaillé sur cette question. Il en ressort que le caractère indispensable d'un dispositif médical – sur lequel est fondé le dispositif du Sénat – ne peut se définir à partir des seules caractéristiques intrinsèques au produit ; il est impératif de prendre également en compte le contexte. Par ailleurs, compte tenu

de la forte hétérogénéité du secteur des dispositifs médicaux – qui englobe, par exemple, les lunettes et les prothèses de hanche –, certaines dispositions figurant à l'article 23 ne pourraient s'appliquer à l'ensemble des dispositifs – je pense notamment aux arrêts de commercialisation.

Pour ces raisons, il paraît opportun d'introduire plus de souplesse dans le texte afin de permettre l'adoption des mesures réglementaires adaptées à tel ou tel dispositif.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 23 modifié.

Article 24 : Pénalité financière pour non-respect des obligations de sérialisation par les pharmaciens d'officine

Amendement AS71 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. Cet amendement corrige une erreur de référence dans les modalités de recouvrement de la pénalité financière.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 24 modifié.

Article 24 bis (nouveau) : Suppression de certaines exemptions concernant le tabac à chauffer

Amendement AS61 de Mme Laurence Cristol.

Mme la rapporteure. Dans le prolongement des débats que nous avons eus sur le PLFSS, cet amendement vise à traiter le tabac à chauffer comme les autres produits du tabac puisque, quoi qu'en dise l'industrie, il est également mauvais pour la santé. Philip Morris, qui le commercialise en France, le présente comme un produit à moindre risque au motif que le tabac est chauffé et non brûlé. Cette affirmation est contestée par les études scientifiques, qui montrent que ce dispositif engendre du monoxyde de carbone, donc du goudron, comme les cigarettes classiques, et qu'il est conçu de manière à fournir des shoots de nicotine, qui créent la dépendance.

À rebours de la thèse de Philip Morris, qui le présente comme un produit de sortie du tabac, il semble bien que ce soit en fait un dispositif d'entrée dans le tabac. Il est donc nécessaire de le soumettre au même régime que les autres produits du tabac. Ce faisant, nous nous mettrions en conformité avec la directive européenne du 29 juin 2022, qui prévoit le retrait de certaines exemptions pour le tabac à chauffer.

Cet amendement vise ainsi à transposer dans le code de la santé publique les dispositions de cette directive en étendant au tabac à chauffer l'interdiction d'arôme caractérisant et en rendant obligatoire l'apposition des avertissements sanitaires combinés et du message d'information.

Nous pouvons nous féliciter d'être en synergie avec le droit européen, comme en témoignent les efforts que nous avons engagés dans le cadre du PLFSS.

*La commission **adopte** l'amendement. L'article 24 bis est **ainsi rédigé**.*

Mme la présidente Fadila Khattabi. Nous en venons aux articles dont l'examen a été délégué à d'autres commissions.

Article 1^{er} (examen délégué) : *Actualisation des seuils prévus par la directive « Solvabilité II » pour tenir compte de l'inflation*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS94, AS95 et AS96 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (examen délégué) : *Désignation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers comme autorités compétentes pour superviser et contrôler les produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle*

*La commission **adopte** l'amendement AS97 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 2 bis (examen délégué) : *Application des règles de fonctionnement et du régime fiscal et social du plan d'épargne retraite individuel au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle*

*La commission **adopte** l'amendement AS98 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 bis **modifié**.*

Article 3 (examen délégué) : *Mise en cohérence du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité avec le code des assurances dans le cadre de l'article 29 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS99, AS100 et AS101 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Article 4 (examen délégué) : *Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité*

*La commission **adopte** l'amendement AS102 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 4 bis (nouveau) (examen délégué) : *Audition du directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination*

*La commission **adopte** l'amendement AS103 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*L'article 4 bis est **ainsi rédigé**.*

Article 5 (examen délégué) : *Mise en cohérence du droit national des titres avec le régime européen instauré par le règlement sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués*

*La commission **adopte** successivement les amendements AS105, AS106 et AS104 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Article 5 bis (examen délégué) : *Agrément préalable à l'exercice de la profession de prestataire de service sur actifs numériques*

*La commission **adopte** l'amendement AS107 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 bis **modifié**.*

Article 6 (examen délégué) : *Habilitation à légiférer pour assurer la mise en conformité du droit national avec le règlement relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales*

La commission **adopte** l'amendement AS108 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.

Article 7 (examen délégué) : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 renforçant la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés

La commission **adopte** l'amendement AS109 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Puis elle **adopte** l'article 7 **modifié**.

Article 8 (examen délégué) : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

La commission **adopte** successivement le sous-amendement AS111 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et l'amendement AS93, **sous-amendé**, du Gouvernement.

Puis elle **adopte** l'article 8 **modifié**.

Article 9 (examen délégué) : Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux opérations transfrontalières des sociétés commerciales

La commission **adopte** l'amendement AS76 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Puis elle **adopte** l'article 9 **modifié**.

Article 10 (examen délégué) : Élimination d'une sur-transposition de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés

La commission **adopte** successivement les amendements AS77, AS78, AS79, AS80, AS81, AS82, AS83, AS84, AS85 et AS86 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.

Article 11 (examen délégué) : Extension du mécanisme d'auto-apurement pour les opérateurs économiques sujets à une exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession

La commission **adopte** l'amendement AS87 de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.

Article 13 (examen délégué) : Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits

La commission **adopte** l'amendement AS110 de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.

Article 17 (examen délégué) : Information des agents publics sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions

La commission **adopte** l'article 17 **non modifié**.

Article 18 (examen délégué) : Information des praticiens hospitaliers sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions

La commission **adopte** l'article 18 **non modifié**.

Article 25 (examen délégué) : Actualisation des fondements juridiques européens des demandes de coopération des services de l'aide sociale à l'enfance

La commission **adopte** l'article 25 **non modifié**.

Article 26 (examen délégué) : *Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) pour les véhicules de transport de marchandises et personnes*

*La commission **adopte** l'amendement AS89 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 **modifié**.*

Article 26 bis A (nouveau) (examen délégué) : *Coordonner les compétences et les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage*

*La commission **adopte** l'amendement AS90 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

*L'article 26 bis A est **ainsi rédigé**.*

Article 26 bis (examen délégué) : *Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) dans l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace*

*La commission **adopte** l'amendement AS91 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 bis **modifié**.*

Article 27 (examen délégué) : *Correction d'erreurs matérielles pour assurer l'effectivité de la transposition de la directive du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires*

*La commission **adopte** l'article 27 **non modifié**.*

Article 28 (examen délégué) : *Transposition du règlement (UE) 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires*

*La commission **adopte** l'article 28 **non modifié**.*

Article 29 (examen délégué) : Règles de cabotage entre le Royaume-Uni et l'Union européenne

La commission **adopte** l'article 29 **non modifié**.

Article 29 bis (nouveau) (examen délégué) : Compétence de l'Autorité de régulation des transports en matière de collecte automatisée des données

La commission **adopte** l'amendement AS92 de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'article 29 bis est **ainsi rédigé**.

Article 30 (examen délégué) : Adaptation du code rural et de la pêche maritime pour assurer sa cohérence avec le nouveau plan stratégique national de la PAC : clarifications juridiques du statut d'autorités de gestion des régions en matière d'aides à l'installation et de la compétence réglementaire de FranceAgriMer

La commission **adopte** successivement les amendements AS73, AS74, AS72 et AS75 de la commission des affaires économiques.

Puis elle **adopte** l'article 30 **modifié**.

Article 31 (examen délégué) : Ratification de huit ordonnances de transpositions et d'adaptation du droit de l'Union européenne sur les questions agricoles

La commission **adopte** l'article 31 **non modifié**.

Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.

*

* *

En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi figurant dans le document annexé au présent rapport.

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Lors de sa réunion du mardi 17 janvier 2023, la commission des affaires économiques examine pour avis (avec délégation au fond) les articles 30 et 31 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 619) (M. Stéphane Travert, rapporteur) ⁽¹⁾.

Mme Anne-Laurence Petel, présidente. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (Ddadue).

Cet instrument législatif est utilisé régulièrement pour adapter le droit national aux mesures figurant dans les règlements européens et transposer les directives. Sous la précédente législature, le Parlement avait eu à examiner un texte de ce type, devenu la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Le présent projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des affaires sociales. Compte tenu de la variété des sujets abordés, cette commission a décidé, en application de l'article 87, alinéa 2, du Règlement, de solliciter l'avis de quatre autres commissions : finances, lois, développement durable et affaires économiques. En ce qui nous concerne, nous bénéficions ainsi d'une délégation au fond pour les articles 30 et 31, constituant le titre IV du projet de loi.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Bien que techniques, les Ddadue n'en sont pas moins des textes importants et qui méritent toute notre attention. Ils sont essentiels pour assurer la conformité de notre droit au droit européen.

Les articles 30 et 31 traitent de questions agricoles.

L'article 30 apporte des clarifications juridiques en lien avec les nouvelles dispositions prévues dans le plan stratégique national (PSN) pour la politique agricole commune (PAC). Deux modifications principales sont prévues. Je m'attarderai un peu plus longuement sur la première mesure, la seconde étant d'ordre technique – il s'agit de préciser en droit le pouvoir réglementaire de FranceAgriMer.

La première mesure consiste à clarifier le rôle des régions en tant qu'autorités de gestion des aides à l'installation. Depuis le cadre financier pluriannuel 2014-2020, la réglementation européenne a évolué pour permettre aux États membres de déléguer la gestion des fonds européens aux régions. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a acté cette évolution pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), mais la régionalisation est restée en partie inachevée, du fait d'un enchevêtrement de compétences entre l'État et les collectivités. Les transferts de moyens sont également jugés insuffisants. Concernant plus spécifiquement les aides à

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12733773_63c6c9ccce0f1.commission-des-affaires-economiques--diverses-dispositions-d-adaptation-au-droit-de-l-union-europee-17-janvier-2023

l'installation, directement concernées par l'article 30, le code rural et de la pêche maritime prévoit une gestion conjointe par le préfet de région et le conseil régional.

Dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC, entrée en vigueur le 1^{er} janvier, la répartition des compétences a été clarifiée. La France a fait le choix de poursuivre la logique de décentralisation en confiant entièrement aux régions la charge de la gestion des aides non surfaciques. Ce choix est le fruit de discussions ouvertes dès 2018 par votre serviteur entre l'État et l'association Régions de France pour définir les nouvelles modalités de gestion du Feader. Une ordonnance prise sur le fondement de la précédente loi Ddadue a modifié la loi Maptam afin d'intégrer cette nouvelle clé de répartition dans notre droit. La loi de finances pour 2023 a également permis les transferts financiers et de personnels afférents. Les emplois budgétaires concernés et les crédits d'intervention afférents aux mesures s'élevaient à 100 millions d'euros.

Les régions auront désormais, pour peu qu'elles en fassent la demande, la pleine responsabilité de la gestion des aides à l'installation, dans les limites posées par le PSN et par les décrets prévoyant les règles d'éligibilité ainsi que les dépenses concernées. À l'exception de Mayotte et de Saint-Martin, l'ensemble des régions et collectivités qui pouvaient exercer cette compétence en ont fait la demande.

Cette décentralisation des aides à l'installation doit permettre d'accroître le renouvellement des générations dans le secteur agricole en offrant à chaque collectivité locale la possibilité de construire des dispositifs d'aide au démarrage adaptés aux besoins, par exemple ceux résultant de la pression foncière, de certaines spécificités géographiques et de la présence de filières particulières.

En l'état du droit, l'article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime, qui traite des politiques d'installation, présente une incohérence avec la loi Maptam : l'article fait toujours mention de l'ancien cadre en vigueur, reposant sur la gestion conjointe du préfet de région et du président du conseil régional – ou, en Corse, le président du conseil exécutif. L'article 30 précisément pour objet de remédier à cette incohérence.

Outre des mesures de coordination qui sont les bienvenues, les sénateurs ont adopté deux modifications importantes à l'article 30.

La première consiste à instaurer un bilan annuel des régions relatif à leur action en tant qu'autorités de gestion des aides à l'installation. Cette mesure est tout à fait pertinente. La responsabilisation des régions dans ce domaine doit s'accompagner d'un suivi national pour garantir la lisibilité et l'équité des aides octroyées.

La seconde vise à durcir les conditions de formation minimale pour prétendre aux aides à l'installation. Je ne suis pas tout à fait favorable à cette mesure, qui constitue un recul par rapport au PSN. Celui-ci prévoit que les bénéficiaires de la dotation jeunes agriculteurs (DJA) doivent présenter, au moment de l'installation, un niveau de diplôme et/ou d'expérience professionnelle défini régionalement, dans la limite de ce qui est prévu dans la définition du jeune agriculteur. Il est également possible pour le bénéficiaire d'acquérir progressivement ce niveau au cours de son installation, si l'autorité de gestion régionale en prévoit la possibilité.

Il a fallu de nombreux échanges, lors de l'élaboration du PSN, pour trouver cet équilibre, et l'approche retenue me paraît être la bonne. L'installation de jeunes agriculteurs est absolument essentielle, dans un contexte où 43 % des agriculteurs auront atteint l'âge de la retraite en 2030 – la commission se saisira d'ailleurs de cet enjeu lors des travaux autour du futur projet de loi d'orientation agricole. La modification souhaitée par le Sénat est susceptible de freiner les conditions d'accès à la DJA, alors que le renouvellement des générations est une

des priorités de nos politiques agricoles. Je vous proposerai donc un amendement visant à supprimer cette disposition.

L'article 31, pour sa part, ratifie huit ordonnances qui modifient principalement le code rural et de la pêche maritime, mais aussi, dans une moindre mesure, le code général des impôts et, par coordination, le code de la consommation, le code de l'environnement et le code de la santé publique.

Ces ordonnances, prises entre 2015 et 2021, adaptent pour la plupart des règlements européens d'application directe. Le projet de rapport qui vous a été adressé présente les principales mesures contenues dans ces ordonnances.

La première d'entre elles, en date du 4 juin 2015, modifie, conformément au droit européen, le livre II du code rural et de la pêche maritime, en particulier ses dispositions relatives aux contrôles en matière de santé animale ou végétale.

Les quatre ordonnances suivantes ont été prises le 7 octobre 2015. La première transpose une directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions réglementées par le code rural et de la pêche maritime. La deuxième met en conformité les règles relatives aux signes d'identification et de qualité, notamment en introduisant la mention facultative « produit de montagne ». La troisième, relative aux produits de la vigne, a modifié le code rural et de la pêche maritime ainsi que le code général des impôts afin d'adapter les régimes d'autorisation, de conditions de circulation, d'imposition fiscale et de contrôles en lien avec les produits de la vigne au regard du droit de l'Union européenne. La quatrième met en conformité le code rural et de la pêche maritime avec le règlement (UE) n° 1379/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Trois autres ordonnances sont ratifiées par l'article 31. Celle du 30 octobre 2019 a apporté plusieurs adaptations en lien avec le règlement (UE) 2016/2031 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux et le règlement (UE) 2017/625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire. L'ordonnance du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage adapte notre droit au règlement européen de 2016 concernant l'élevage des animaux. Enfin, est également ratifiée l'ordonnance du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles, qui adapte notre droit au règlement européen sur la santé animale.

Ces ratifications sont nécessaires pour assurer la sécurité juridique de notre droit et sa conformité au droit européen. Elles sont également très importantes pour l'agriculture française.

Mme Anne-Laurence Petel, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Éric Girardin (RE). Le 13 décembre dernier, le Sénat a adopté en première lecture ce texte, dont l'objet est de transposer six directives et de permettre l'application de six règlements européens concernant plusieurs domaines. Certaines de ces dispositions ont été rendues nécessaires par des mises en demeure et des contentieux.

Si le texte permet de nombreuses avancées dans le domaine social, sur le plan sanitaire ainsi que dans le secteur des transports, je souhaite mettre particulièrement en lumière ses apports en matière économique et financière. Il contient ainsi des dispositions renforçant la protection des consommateurs et des épargnants, notamment en rendant effective la portabilité

des produits paneuropéens d'épargne retraite individuelle. Il précise également les règles applicables aux sociétés, en particulier celles en difficulté.

Enfin, et c'est la raison pour laquelle notre commission est saisie au fond, il prévoit des avancées en matière d'aides agricoles. Alors que la nouvelle programmation de la politique agricole commune est entrée en vigueur le 1^{er} janvier, l'article 30 a pour objet de mettre en accord le droit français et la norme européenne s'agissant de l'octroi des aides. Les fonds versés au titre du Feader seront gérés par les régions, qui ont le statut d'autorités de gestion, tandis que les fonds européens agricoles de garantie sont pilotés par le directeur de FranceAgriMer, lequel dispose de la compétence réglementaire en matière de dépenses liées aux interventions sur les marchés. Ces deux aides sont particulièrement importantes puisqu'elles financent les piliers 1 et 2 de la PAC. Les aides à l'installation, en particulier, jouent un rôle déterminant. À cet égard, l'article 30 contient une disposition transitoire : les aides à l'installation octroyées au titre de la précédente programmation de la PAC resteront régies par les dispositions qui étaient en vigueur à la date de la publication de la loi. Cela permettra d'assurer dans de bonnes conditions l'application de cette réforme importante pour permettre l'installation des jeunes agriculteurs.

L'amendement du rapporteur Laurent Duplomb, adopté au Sénat, impose un bilan annuel, établi par chaque région puis consolidé par l'État, relatif à l'installation des jeunes agriculteurs. Ce mécanisme permet de responsabiliser les régions. La mesure est d'autant plus pertinente que, d'ici à 2030, 43 % des agriculteurs auront atteint l'âge de départ à la retraite. Le renouvellement des générations doit donc être l'un des objectifs majeurs de notre stratégie agricole.

Sur la base de ces constats, le groupe Renaissance soutiendra ce texte, ainsi que les amendements dont M. le rapporteur pour avis préconise l'adoption.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Les régions avaient déjà obtenu la gestion des aides du deuxième pilier, et elles demandaient également depuis plusieurs années celle des aides à l'installation. L'article 30 constitue une étape supplémentaire dans la décentralisation. C'est une bonne mesure.

L'objectif du rapport demandé par le Sénat est de s'assurer que la distribution des aides est équitable. En effet, de nombreux acteurs du monde agricole craignaient que les aides soient modulées, notamment en fonction de la couleur politique des régions. Lors de l'audition de Régions de France, nous avons demandé aux représentants de l'association leur sentiment sur ce point. Ils nous ont assurés de leur mobilisation.

M. Nicolas Meizonnet (RN). La France a été pendant des siècles une puissance agricole remarquable. L'élevage et les cultures ont façonné les territoires et ont aidé notre pays à se développer, tout en préservant les conditions de sa souveraineté alimentaire. Par ailleurs, contrairement à d'autres pays développés, la France a su conserver une agriculture familiale préservant l'équilibre entre productivité et respect de l'environnement.

Toutefois, ce modèle est en déclin depuis plusieurs décennies. La souffrance des agriculteurs est multifactorielle : manque de considération, prix d'achat bien trop faibles, concurrence déloyale de la part d'États étrangers – y compris de membres de l'Union européenne –, ou encore augmentation délirante du nombre de normes. La technocratie Union européenne, en cherchant à uniformiser les modèles agricoles, a instauré de nombreuses mesures nocives pour l'agriculture française. Cette verticalité est insupportable. Les directives de Bruxelles compliquent chaque jour la situation de nos agriculteurs.

L'agriculture française poursuit ainsi son déclin. D'ici à 2030, près d'un agriculteur sur deux aura pris sa retraite. L'agrandissement des exploitations et l'installation de jeunes agriculteurs ne permettront pas de compenser ces départs. Une situation aussi préoccupante exige d'opérer rapidement des changements majeurs.

En dépit de ce constat, le projet de loi nous semble aller dans le bon sens. Le développement et la décentralisation de l'aide aux jeunes agriculteurs souhaitant s'installer sont une bonne chose. Il est essentiel d'accompagner les installations.

On peut toutefois s'interroger sur la façon dont l'efficacité et la pertinence de ces aides sont mesurées. Il en va de même en ce qui concerne le soutien à la formation : s'il est nécessaire de soutenir les jeunes qui s'engagent dans des études poussées, il est également indispensable de tenir compte de tous ceux qui n'ont pas l'intention de suivre cette voie tout en souhaitant devenir exploitants agricoles.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Votre intervention illustre la défiance habituelle de votre formation politique envers la politique agricole commune et, de manière générale, envers l'Europe. Or la France reçoit 9 milliards d'euros à travers la politique agricole commune, ce qui n'est pas négligeable.

Cela dit, je suis d'accord avec vous sur un point : les articles 30 et 31 sont de bon sens. Je suis totalement favorable à ce que nous confiions aux régions davantage de responsabilités dans la gestion de proximité des aides à l'agriculture. Il faudra toutefois que l'État et les régions entretiennent un dialogue fécond, comme ils savent le faire, pour s'assurer de l'efficacité du dispositif.

Mme Mathilde Hignet (LFI-NUPES). Le projet de loi démontre encore une fois l'absence de considération du Gouvernement envers le débat parlementaire : de nombreux articles visent à recourir à des ordonnances pour transposer des directives européennes, alors que ces dispositions auront un impact très concret sur la vie des Français.

L'article 30 vise à mettre en cohérence notre droit avec la programmation de la PAC, notamment en matière de politique d'installation. Celle-ci n'est d'ailleurs pas à la hauteur des enjeux majeurs auxquels nous sommes confrontés pour ce qui est d'assurer l'avenir des paysans. À force de complications administratives, le parcours d'installation est devenu un parcours du combattant. Que dire, par ailleurs, de l'obligation de rembourser la DJA si au bout de cinq ans l'exploitant n'a pas atteint le Smic ? Cette disposition est d'autant plus injuste que les marchés sont fluctuants. En outre, la limite d'âge pour bénéficier de la DJA est fixée à 40 ans, ce qui ne prend pas en compte l'évolution de la société et le profil des néopaysans. Enfin, les projets agroécologiques ne sont pas suffisamment valorisés, alors que nous traversons une crise environnementale sans précédent.

Dans le monde agricole, les deux tiers des départs à la retraite ne sont pas remplacés. L'incitation ne suffira pas à remédier à l'ensemble des difficultés qui freinent l'installation. Les politiques foncières et commerciales doivent être revues si nous voulons vraiment voir augmenter le nombre de paysans.

En ce qui concerne le transfert de pouvoir à FranceAgriMer, nous sommes sceptiques.

La politique d'installation n'est pas à la hauteur. En outre, elle a été élaborée dans le cadre du plan stratégique national, sans vote du Parlement. Or l'avenir de nos paysans et notre souveraineté alimentaire en dépendent. Nous avons donc déposé un amendement visant à faire en sorte que le Gouvernement ne décide pas seul de son contenu. Nous devons également discuter en profondeur de cette question à l'occasion de l'examen du projet de loi d'orientation agricole.

L'article 31 a pour objet de ratifier des ordonnances qui, pour certaines, ont été prises il y a près de huit ans. Ce délai excessif constitue un déni de démocratie et témoigne du mépris du Gouvernement envers notre institution.

Sur le fond, nous sommes en désaccord avec certaines de ces ordonnances. C'est le cas de celle relative à la suppression des quotas laitiers, que nous avons combattue car elle a profondément dérégulé le marché laitier et précarisé les producteurs.

Nous sommes donc opposés à ces articles tant sur le fond que sur la forme. Le Parlement n'est pas une machine à voter, mais un lieu où nous devrions pouvoir débattre véritablement des mesures qui touchent les Français.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Nous sommes justement ici pour débattre ! Par ailleurs, je trouve savoureux d'accuser le Gouvernement de ratifier des ordonnances qui datent de 2015, dont il n'est donc pas l'auteur. Cela dit, je trouve moi aussi que cette ratification arrive un peu tard.

Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la limite d'âge : du fait de l'évolution la société, certaines personnes ayant dépassé 40 ans peuvent souhaiter se reconvertir dans l'agriculture. Il faudra réfléchir à la question lors de l'examen du projet de loi d'orientation agricole, dont nous serons saisis dans les prochaines semaines.

Enfin, il n'y a pas de transfert de pouvoir à FranceAgriMer : le texte ne fait que clarifier juridiquement la situation actuelle.

M. Julien Dive (LR). Mon groupe se réjouit de la régionalisation des aides à l'installation des jeunes agriculteurs. Ainsi, le dispositif est plus adapté au terrain. Nous saluons également le travail des sénateurs Les Républicains, qui ont fait adopter une condition de formation minimale pour prétendre à ces aides. Le texte précise que la formation doit précéder l'installation, de manière à garantir un certain bagage technique et favoriser ainsi des installations durables. En effet, en matière d'installation, il importe de ne pas confondre vitesse et précipitation.

L'article 31 prévoit la ratification de huit ordonnances ayant principalement pour objet une adaptation technique du code rural et de la pêche maritime à divers règlements européens. Les députés Les Républicains déplorent l'examen trop tardif de ces textes et, de ce fait, leur caractère hétérogène, qui nuit à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, bien que la France soit à l'initiative de plusieurs des dispositions européennes en question, dont elle tire d'ailleurs bénéfice – je pense aux mesures relatives aux indications géographiques, ou encore à l'encadrement plus strict de la production vitivinicole.

Nous appelons une nouvelle fois le Gouvernement à inscrire les projets de loi de ratification à l'ordre du jour dans des délais plus raisonnables. Il en va de la lisibilité des débats et du respect dû aux parlementaires. Il est à peine croyable que l'examen de certaines dispositions intervienne avec autant de retard : le véritable débat sur ces mesures, qui avait eu lieu au sein du Parlement européen, remonte parfois à plus de dix ans.

Si nous avons des réserves sur la forme, c'est sur le fond que nous sommes appelés à nous prononcer. Nous voterons donc en faveur de ces articles.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Moi aussi je trouve les délais de ratification parfois un peu longs : plus de huit ans après la publication de l'ordonnance, on est totalement hors contexte. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, je préfère me réjouir que nous ayons réussi à avancer avec les régions, auxquelles nous confions une responsabilité qu'elles demandaient depuis longtemps. Je suis sûr que ce travail de proximité permettra le renouvellement des générations et même l'augmentation du nombre d'agriculteurs, que nous souhaitons tous.

Mme Anne-Laure Babault (Dem). Le présent projet de loi vise à mettre en cohérence le droit national avec la nouvelle programmation de la PAC pour la période

2023-2027. Sans doute la plus ambitieuse en matière de transition écologique, elle permettra d'accompagner nos agriculteurs et nos territoires vers un modèle plus vertueux.

L'attribution aux régions de la compétence d'instruire les dossiers et du paiement des aides non surfaciques est une bonne chose : l'approche se fera ainsi au plus près des territoires. Nous devons rester vigilants pour que ces mesures soient appliquées de façon égale sur le territoire national ; il ne faut pas créer de disparités.

J'appelle l'attention de la commission sur l'agriculture biologique : dans le cadre de l'examen, en 2023, du projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles, la question de l'adaptation de notre agriculture aux enjeux climatiques sera fondamentale. Il nous reviendra de veiller, lors de la coconstruction, à éviter les redondances entre nos dispositifs propres et ceux de la PAC ; la politique nationale et la politique européenne doivent être complémentaires.

Nous devons notamment définir les objectifs que nous voulons atteindre en matière d'agriculture biologique, alors que le plan stratégique national adopté dans le cadre de la nouvelle PAC prévoit 18 % de la surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique d'ici à 2027. Cette ambition est loin de celles des différents plans Écophyto qui, vous le savez, n'ont pas atteint leur but.

Le groupe Démocrate votera en faveur des dispositions qui nous sont proposées aujourd'hui.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Je me souviens qu'en 2017, nous étions à 6,5 % de SAU en bio ; nous avons fixé un objectif de 15 %. Nous en sommes loin, puisque nous atteignons à peine 10 % en 2022 ! Il faut continuer d'encourager les conversions. Mais on sait aussi que le marché du bio connaît un très fort ralentissement, du fait de difficultés à la fois structurelles et conjoncturelles.

Grâce au débat sur le PSN, au cours duquel des groupes de travail se sont réunis, sous l'égide de Julien Denormandie, alors ministre de l'agriculture, nos objectifs nationaux sont en phase avec les objectifs européens. Les deux politiques doivent se rejoindre, évidemment.

M. Paul Molac (LIOT). L'article 30 prévoit que les dotations issues du Feader seront attribuées par les régions. Nous militons depuis longtemps en faveur de cette mesure ; la région Bretagne a demandé la gestion des aides non surfaciques, mais également surfaciques. D'une région à l'autre, les agricultures diffèrent énormément, tant par les structures que par les productions : on ne peut pas s'amuser à mener les mêmes politiques partout en France. Cela ne correspond tout simplement pas au terrain.

Les politiques d'installation, c'est vrai, concernent toutes les régions, même si on rencontre encore plus de difficultés dans les régions d'élevage. En Bretagne, nous avons environ 500 installations par an, et nous voudrions passer à 1 000 : ce n'est pas simple. Nous travaillons avec la profession, avec tous les acteurs, et je remarque que la plupart de ceux qui s'installent sont encore là cinq ans après : c'est donc que le système ne fonctionne pas si mal.

S'agissant du bio, il serait bon de réactiver la double contrainte que nous avons votée pour la restauration collective, de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique et de 50 % de produits durables et de qualité. Certains acteurs jouent le jeu, d'autre pas... Or le respect de cette mesure conforterait nos filières bio – je pense notamment à la filière porcine, qui rencontre de grandes difficultés.

Le Sénat a exprimé des réserves sur cet article 30 : ils ont un peu peur que ça parte dans tous les sens... À mon sens, dès lors que les régions travaillent avec la profession, avec les gens sur le terrain, il ne devrait pas y avoir de problèmes. Mais nous ne nous opposerons pas à ce qui a été proposé par les sénateurs.

Quant aux ordonnances, cela a été dit, le processus est opaque et surtout long. C'est ainsi, mais je préférerais moi aussi un autre fonctionnement.

M. Stéphane Traveret, rapporteur pour avis. Je partage ce qui vient d'être dit. Il faut en effet marteler cette règle des 20 % de produits bio et des 50 % sous signes de qualité dans la restauration collective, publique comme privée. Les efforts nécessaires doivent être faits pour atteindre cet objectif, au service de nos filières agricoles locales. Les collectivités, notamment les intercommunalités, s'y emploient ; un grand nombre de projets alimentaires territoriaux sont mis en place, et contribuent à atteindre ces objectifs. Il faut continuer d'encourager les acteurs. Peut-être des dispositions complémentaires seront-elles nécessaires dans le projet de loi d'avenir agricole.

Il faudra aussi imaginer une politique alimentaire nouvelle pour prendre la suite de celle qui a été définie pour les années 2018 à 2022 : de nouvelles réflexions pour la décennie à venir doivent être menées, pour savoir où nous voulons aller, pour que nos exploitations soient compétitives mais aussi pour respecter la santé de tous ceux qui se fournissent chez nos agriculteurs.

Mme Anne-Laurence Petel, présidente. Nous en venons aux interventions individuelles.

M. Dino Ciniéri (LR). Ce projet de loi vise à transposer en droit français six directives et à appliquer six règlements adoptés par l'Union européenne ; ils portent sur l'économie, la santé, le travail, les transports et l'agriculture – sujet sur lequel notre commission est appelée à se prononcer.

L'article 30 permet notamment d'adapter notre droit à la nouvelle PAC ; il confie en particulier aux régions les aides Feader pour l'installation des jeunes agriculteurs. C'est une mesure importante, notamment dans mon département de la Loire où les jeunes ont particulièrement besoin d'accompagnement. Les régions – à l'instar d'Auvergne-Rhône-Alpes, sous l'impulsion de son président – sont mobilisées pour faciliter l'installation des jeunes agriculteurs dont nos territoires ont tant besoin.

L'article 31 ratifie huit ordonnances relevant du ministère de l'agriculture et publiées depuis 2015, notamment celle relative aux signes d'identification de l'origine et de la qualité, qui me tient particulièrement à cœur puisque j'ai été rapporteur, il y a de cela quelques années, d'une mission d'information sur cette question importante pour les consommateurs comme pour les producteurs.

M. Jean-Pierre Vigier (LR). Je me réjouis de la régionalisation de la DJA ; celle-ci sera sans doute ainsi plus souple et mieux adaptée, car les régions sont les mieux placées pour connaître les spécificités de leurs territoires et donc pour en définir les priorités. Mais cette mesure ne suffira pas, cela a été dit, à régler le problème du renouvellement des générations. En effet, 43 % des exploitants en activité auront atteint l'âge de la retraite en 2030. La réforme de la DJA ne nous permettra pas, à elle seule, de défendre notre agriculture et donc notre souveraineté alimentaire !

Par ailleurs, la modulation territoriale peut faire craindre une diminution des aides à l'installation pour certaines catégories d'agriculteurs. Peut-on s'assurer que le bilan annuel prévu à l'article 30 permettra de corriger les éventuelles disparités de traitement selon les régions ?

M. Paul Molac (LIOT). Connaît-on le calendrier de transfert des compétences aux régions ?

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Monsieur Molac, le transfert est effectif depuis le 1^{er} janvier 2023, puisque la nouvelle PAC et le plan stratégique national s'appliquent depuis cette date.

Monsieur Vigier, je vous rejoins sur la nécessité d'une grande concertation entre l'État et les régions pour établir ce bilan annuel, prévu par la loi : il faudra vérifier si les aides distribuées par les régions permettent d'augmenter le nombre d'installations ; il faudra également s'assurer de l'équité, de la cohérence à l'échelle nationale des aides apportées : évitons qu'il y ait une politique agricole à plusieurs vitesses ! Certains acteurs craignent de voir des régions consentir un effort important en faveur de l'installation des agriculteurs, et pas d'autres. Ce sont les priorités du PSN qui doivent s'imposer.

Monsieur Cinieri, la question de l'identification des origines des produits agricoles est un combat commun à toutes les formations politiques qui siègent à l'Assemblée. Les débats sur les lois Egalim ont permis de le vérifier, comme la mission d'information que vous mentionnez.

Article 30 : *Adaptation du droit en lien avec le nouveau plan stratégique national de la PAC : clarification juridique du statut d'autorités de gestion des régions en matière d'aides à l'installation et de la compétence réglementaire de FranceAgriMer en lien avec les dépenses d'interventions de marché de la politique agricole commune (PAC)*

La commission adopte l'amendement rédactionnel CE3 de M. Stéphane Travert.

Amendement CE4 de M. Stéphane Travert

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Il s'agit de supprimer l'exigence de détention d'une capacité professionnelle préalablement à l'octroi des aides à l'installation.

Cette exigence a été renforcée par le Sénat. Mais nous estimons que si nous voulons attirer de nouvelles générations, il faut au contraire desserrer l'étau et leur permettre d'acquérir les diplômes et les compétences requis de manière plus progressive, jusqu'à la fin de la période d'installation.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte les amendements de clarification CE2 et CE5 de M. Stéphane Travert.

Amendement CE1 de Mme Aurélie Trouvé

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). S'il est une politique européenne dont nous aimerions discuter la transposition en droit français, c'est bien la politique agricole commune ! La dernière réforme de la PAC prévoit la construction d'un plan stratégique national, nouvelle étape vers une renationalisation de la PAC, qui offre davantage de marges de manœuvre aux États membres. C'est un document essentiel puisqu'il détermine dans chaque pays les priorités de la politique agricole et les modalités de son application. Je rappelle que la PAC représente pour la France une dizaine de milliards d'euros par an, et qu'elle oriente fortement les évolutions du monde agricole : ces aides publiques représentent deux tiers du résultat net français – 30 000 euros en moyenne par bénéficiaire.

On dit que la PAC devrait se préoccuper davantage des réalités nationales et locales ; pourtant, le Parlement n'est à aucun moment impliqué dans son élaboration, contrairement à ce qui se fait en Allemagne par exemple. Pour construire ce document essentiel qu'est le PSN, les ministères, les régions, les organisations professionnelles et même l'ensemble des Français ont été impliqués, et tant mieux ; mais il serait aussi logique que l'Assemblée nationale soit saisie.

Le contenu et l'application de la PAC devraient donc à notre sens être discutés et approuvés par la Représentation nationale. Nous proposons d'inscrire ce principe dans le code rural et de la pêche maritime.

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Avis défavorable. Je ne suis pas loin de penser comme vous que la PAC mérite un grand débat au Parlement : débattre sereinement est toujours une bonne chose pour trouver des solutions communes. Néanmoins, je rappelle que le ministère de l'agriculture n'a pas élaboré seul le PSN : des groupes de travail ont été mis en place, auxquels participaient des parlementaires – dont certains présents dans cette salle. Les ONG, les associations, l'ensemble des acteurs du monde agricole ont pris part à ces débats. Une consultation citoyenne, « Impactons », a été menée. Le travail de concertation a donc bien eu lieu. M. Julien Denormandie avait présenté ses résultats lors d'un Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire ; ils ont été soumis à l'Autorité environnementale, conformément au code de l'environnement.

Nous n'allons pas revenir aujourd'hui sur la définition de la PAC pour 2023 à 2027. Mais c'est une réflexion qui mérite d'être menée.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **modifié**.*

Article 31 : Ratification de huit ordonnances de transposition et d'adaptation du droit de l'Union européenne sur les questions agricoles

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 31 **non modifié**.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Lors de sa réunion du mardi 17 janvier 2023, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire examine pour avis (avec délégation au fond) les articles 26 à 29 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 619) (Mme Danielle Brulebois, rapporteure) ⁽¹⁾.

M. le président Jean-Marc Zulesi. Nous examinons, pour avis, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Nous sommes régulièrement amenés à discuter de ce type de textes ; souvent qualifiés de techniques, ils procèdent pourtant à la transposition de dispositions européennes essentielles, qui touchent au quotidien de nos concitoyens.

Le présent projet de loi a été renvoyé à la commission des affaires sociales, qui a délégué à notre commission l'examen au fond des articles 26 à 29, correspondant au volet « transports ».

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Si nous souhaitons atteindre l'objectif européen de neutralité climatique en 2050, le secteur des transports doit opérer une transformation pour accélérer sa décarbonation. Nous devons donc garantir la mise en œuvre de solutions efficaces d'un point de vue environnemental, mais également acceptables, abordables et protectrices d'un point de vue social.

Le droit européen a évolué afin de concilier ces deux objectifs. L'avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a été sollicité pour l'examen de cinq articles de ce projet de loi DDADUE touchant au domaine des transports. Ces articles comportent principalement des dispositions relatives au transport routier ainsi qu'à l'accessibilité des trains, notamment pour les personnes handicapées et les vélos. Il s'agit donc de conforter les droits des usagers.

Avant toute chose, je tiens à saluer le travail accompli par le Sénat. J'approuve la majorité des modifications qu'il a apportées au texte.

En premier lieu, je souhaite revenir sur les dispositions des articles 26 et 26 *bis*, qui visent à transposer la directive dite « Eurovignette » du 17 juin 1999 telle qu'elle a été révisée par la directive du 24 février 2022 définissant les règles applicables en matière de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers européens. Si l'objectif initial de cette directive était de limiter le niveau des péages afin de garantir la libre circulation des personnes et des marchandises, de nouvelles dispositions ont été adoptées en vue de limiter l'impact du transport routier sur l'environnement. Il s'agit là d'un sujet primordial puisque les autoroutes françaises sont responsables de 7 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, dont 54 % émanent des poids lourds.

Avant la révision de 2022, la directive imposait déjà aux États membres de faire varier la redevance d'infrastructure applicable aux poids lourds en fonction de la classe Euro du

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12735440_63c6d7e464816.commission-du-developpement-durable--diverses-dispositions-d-adaptation-au-droit-de-l-union-europee-17-janvier-2023

véhicule. En pratique, cependant, seuls quatre contrats autoroutiers appliquent la modulation Euro : sur les 9 200 kilomètres autoroutiers concédés, 235 kilomètres seulement, soit 2,5 % du réseau, sont concernés par cette mesure.

Afin de renforcer cette obligation, l'article 26 transpose l'ensemble des dispositions obligatoires de la directive du 24 février 2022. Cette dernière instaure une obligation de modulation des redevances d'infrastructure pour les poids lourds en fonction de leur classe d'émissions de CO₂. Elle impose la création d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules lourds sur le réseau à péage. Elle prévoit enfin qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, les États membres devront faire varier les péages acquittés par les camionnettes et les minibus en fonction de la performance environnementale des véhicules.

Ces dispositions concernent uniquement les contrats conclus entre l'État et les concessionnaires autoroutiers après le 24 mars 2022. Elles ne s'appliqueront donc qu'au moment du renouvellement des contrats, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, après 2030. Ce délai présente deux avantages. D'une part, il permet d'éviter une remise en cause des règles tarifaires des contrats autoroutiers existants, qui pourrait obliger l'État à compenser les déséquilibres financiers induits pour les contrats en cours. D'autre part, il donne aux entreprises du secteur le temps d'adapter leur parc automobile, alors que 2 % seulement des 600 000 véhicules du parc de poids lourds répondent actuellement aux critères de faibles émissions.

Comme nous l'a rappelé la mission « flash » sur les mesures d'accompagnement de la création de zones à faibles émissions mobilité, dont nos collègues MM. Gérard Leseul et Bruno Millienne étaient corapporteurs, les dispositifs d'aide à l'achat de véhicules poids lourds électriques ou fonctionnant avec des carburants propres s'avèrent insuffisants. Le secteur du transport routier ne bénéficie pas non plus d'une rentabilité ni de moyens suffisants pour opérer seul le virage nécessaire à son verdissement. Le coût des véhicules électriques est quatre à cinq fois plus élevé que celui des véhicules diesel. En outre, l'offre est très limitée pour les gros gabarits. Le délai minimal de livraison d'un véhicule neuf à propulsion alternative est de deux ans. Les réseaux d'avitaillement en énergies alternatives sont insuffisants.

Pour toutes ces raisons, je salue l'introduction, par le Sénat, d'une disposition accordant une exonération ou une réduction des péages aux véhicules les moins polluants relevant de la norme Euro la plus stricte. Cette mesure représente une incitation financière au renouvellement des flottes. Il faudra aussi créer de nouvelles aides et subventions en ce sens. Ce projet de loi DDADUE doit s'inscrire dans une planification complète de la transition écologique du secteur.

Par ailleurs, je défendrai un amendement de suppression de l'alinéa 19 de l'article 26, introduit au Sénat, qui fixe au 25 mars 2026 la date d'entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes. En effet, cette date va à l'encontre de la directive, elle-même entrée en vigueur le 24 mars 2022.

L'article 26 *bis*, introduit par le Sénat, élargit le champ d'application de la directive aux dispositions de l'ordonnance du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA). Cette ordonnance autorise la CEA à moduler les taux kilométriques des redevances perçues sur le transport de marchandises en fonction de la classe d'émissions Euro des véhicules ou à tenir compte des coûts résultant pour la société de la pollution atmosphérique et sonore liée au trafic. Or il est impératif que le régime de la taxe qui sera mise en œuvre par la CEA respecte les prescriptions de la directive à compter de mars 2024.

L'article 28 aborde un autre sujet majeur : le transport ferroviaire de voyageurs. Ce secteur ne représente que 0,5 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne.

Afin d'encourager le recours au train, le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le règlement du 29 avril 2021 relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Ce nouveau règlement, qui vise à assurer une protection effective des droits des voyageurs, concerne notamment les indemnisations en cas de retard ou d'annulation d'un trajet avec ou sans correspondance, ou encore l'assistance en gare et à bord des trains des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Au-delà d'un renforcement des droits des voyageurs, il encourage la mobilité verte en facilitant le transport des vélos à bord des trains. Ainsi, les entreprises ferroviaires exploitant des lignes nationales comme régionales sont désormais tenues de prévoir des emplacements dédiés aux vélos.

À ce sujet, je tiens à saluer les avancées déjà intégrées en droit français dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM), qui fixe un nombre minimal d'emplacements pour vélos supérieur à la norme européenne. En France, chaque train neuf ou rénové doit ainsi comporter au moins huit emplacements pour vélos quand la réglementation européenne n'en impose que quatre. De même, l'audition des représentants de SNCF Voyageurs a mis en avant le fait que les conditions de service proposées par l'entreprise sont souvent plus favorables que les dispositions européennes – je pense notamment aux conditions d'indemnisation en cas de retard ou d'annulation, ainsi qu'aux services à la personne. Cependant, la transposition de ce règlement en droit français permettra de fixer un cadre clair dans un contexte d'ouverture à la concurrence des lignes ferroviaires régionales.

Le Sénat a introduit de nouvelles obligations, telles que l'indemnisation des personnes handicapées ou à mobilité réduite en cas de perte ou d'endommagement de leur dispositif d'assistance, la publicité des décisions d'interruption de services de façon permanente ou temporaire, ou encore l'information des voyageurs au sujet de leurs droits et obligations au moment de l'achat d'un titre de transport. Si le règlement fixe au 7 juin 2023 l'entrée en vigueur de ces dispositions, le Sénat a accordé un délai supplémentaire aux services régionaux, qui auront jusqu'au 1^{er} janvier 2025 pour se conformer à la nouvelle législation. Ce délai permettra à l'ensemble des entreprises ferroviaires souhaitant entrer sur le marché dans le cadre de l'ouverture à la concurrence d'adapter leurs offres.

Les articles 27 et 29 de ce projet de loi procèdent à des corrections rédactionnelles qui n'appellent pas d'observation particulière.

Je vous invite à adopter ce texte, ainsi que les quelques amendements complémentaires que j'ai déposés visant à permettre à l'Autorité de régulation des transports (ART) d'exercer pleinement ses missions.

M. David Valence (RE). Nous examinons cet après-midi quelques-unes des dispositions de la onzième loi DDADUE depuis 2011. Si ces cinq articles relatifs aux transports sont avant tout techniques, ils n'en appellent pas moins certaines remarques d'ordre plus général.

Ma première remarque concerne l'article 26. Certes, la modulation des péages pour les véhicules utilitaires lourds en fonction de leurs émissions de CO₂ et de dioxyde d'azote ne pourra être appliquée sur l'essentiel de notre réseau autoroutier qu'en 2030 ; il en sera de même de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique sur les mêmes véhicules. Ces dispositions soulèvent cependant la question plus large du devenir des concessions autoroutières et, surtout, des péages. En l'état, le droit européen imposerait en effet une acception plus stricte des coûts recouvrables par les péages après 2030, ce qui réduirait les recettes de 50 % à 70 % par rapport à leur niveau actuel ; il s'agit d'un vrai paradoxe au regard

du principe pollueur-payeur, que l'instauration de la redevance pour coûts externes permettra peut-être de résoudre demain.

En toute logique, l'article 26 *bis* étend les dispositions de l'article 26 au réseau autoroutier transféré à la Collectivité européenne d'Alsace. À l'avenir, une telle extension devra également être envisagée par celles des régions qui se porteront volontaires tant pour une mise à disposition d'une fraction du réseau routier national, en vertu de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), que pour la perception d'une écoredevance sur ces axes, en vertu de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience ».

Enfin, l'article 28 pose une difficulté autour de la notion de billet direct. Il ne crée de nouveaux droits en faveur des voyageurs que pour les itinéraires opérés par une seule compagnie. À l'heure de la progressive ouverture à la concurrence, d'ici à 2033, du réseau ferroviaire, il conviendrait de faire évoluer cette disposition afin de contraindre les futurs opérateurs à se coordonner.

Le groupe Renaissance est évidemment favorable à l'adoption de ce projet de loi.

M. Antoine Villedieu (RN). Ces articles posent de sérieuses difficultés.

Sur le fond, l'eurovignette devait initialement limiter le prix des péages afin de faire cesser les politiques tarifaires abusives mises en place par certains pays géographiquement incontournables pour les transporteurs. Mais voilà que le rouleau compresseur écologiste est passé par là : la défense de la libre circulation des biens et des marchandises a ainsi laissé la place à un régime de bonus-malus au CO₂ encourageant l'achat de véhicules électriques, ce qui n'a aujourd'hui pas de sens pour les longs trajets. De même, le plafonnement des prix des péages, qui n'aurait pas été un luxe dans les pays aux autoroutes les plus chères d'Europe, a été remplacé par une augmentation des prix pour les transporteurs dits polluants ; ce seront, une fois de plus, les entreprises n'ayant pas les moyens de renouveler leurs véhicules qui devront la supporter. Cette mesure concerne actuellement les véhicules de plus de 3,5 tonnes, mais à quand sa généralisation ?

Sur la forme, ce projet de loi de transposition comporte des zones floues. Le règlement européen n'a pas été prévu pour les régimes de concession ; ainsi, nous ne savons pas si nous créons une taxe qui ira à l'État ou une redevance qui bénéficiera aux concessionnaires. Il n'y a aucune prévision de fléchage des bénéfices perçus. Le grand nombre de modulations des prix – il en existe presque une pour chaque véhicule – rend ces dernières imprévisibles, rompt l'égalité entre les usagers et remet en cause le consentement au péage.

Si l'article 28 va dans le bon sens, il ne prévoit pas d'indemnisation globale en cas de retard faisant manquer les correspondances aux voyageurs utilisant plusieurs compagnies.

Notre groupe est fermement opposé à la philosophie de l'eurovignette. S'agissant des autres articles, nous serons particulièrement vigilants quant aux réponses données lors de nos échanges.

M. Sylvain Carrière (LFI-NUPES). L'année 2022 a été la plus chaude jamais mesurée en France. Nous devons ces augmentations de température à la hausse alarmante des niveaux de CO₂ dans l'atmosphère ; c'est l'humanité même qui en sera affectée, en commençant par l'agriculture, qui subit une crise sans précédent dans l'histoire récente. D'ici à 2030, chaque pays européen doit réduire ses émissions de 55 % par rapport à leur niveau de 1960.

C'est dans ce contexte que la principale mesure débattue cet après-midi s'attaque aux émissions de CO₂ du secteur routier. Le présent projet de loi impose aux poids lourds et aux

véhicules de transport de personnes la pose d'une eurovignette, laquelle indique leurs émissions de CO₂ et leur vaudra un malus plus ou moins important aux péages.

Cependant, nous commençons à en avoir l'habitude, aucune solution de rechange n'est prévue par l'État. Le fret ferroviaire est au point mort : il ne représente aujourd'hui que 9 % des marchandises transportées en France, soit 43 % de moins qu'en l'an 2000, tandis que sa part modale est de 18 % au niveau européen. Comment notre pays a-t-il pu dérailler autant ? Dans le même temps, le transport routier a augmenté de 16 %. Ces dernières années, 922 kilomètres d'autoroutes supplémentaires ont été construits, pour un coût de 18 milliards d'euros. En accord avec les organisations non gouvernementales, les collectivités et la SNCF, nous avons voté, à la majorité, une enveloppe de 3 milliards d'euros supplémentaires pour le développement du fret ferroviaire, mais Mme Borne l'a supprimée à coups de 49.3.

Bien qu'essentielle pour notre transition écologique, cette mesure relative aux poids lourds est totalement incohérente. De plus, ce sont les sociétés privées concessionnaires d'autoroutes qui seront contrôlées. Pour notre part, nous sommes favorables à une nationalisation afin que les surplus de revenus issus des malus permettent le développement de solutions de remplacement.

Nous émettons enfin une réserve s'agissant des artisans et des très petites entreprises (TPE) contraints d'emprunter les autoroutes pour exercer leur activité. Ils vont être soumis aux mêmes règles que les gros pollueurs que sont les multinationales du transport routier.

Il faut une transition écologique juste. Cela ne passe pas par des mesurette, ni par des effets d'annonce, mais par une planification.

Mme Christelle Petex-Levet (LR). Malgré son apparence assez technique, ce projet de loi comporte des mesures intéressantes telles que les nouvelles dispositions relatives aux péages. Il crée une redevance pour majoration des coûts externes liée à la pollution atmosphérique : c'est en réalité une forme d'écotaxe sur les poids lourds que notre pays avait essayé d'instaurer il y a une dizaine d'années et dont la mise en œuvre est désormais facilitée par la généralisation des badges de télépéage. On peut y voir une bonne nouvelle : cette redevance, longtemps empêchée par le droit européen, constituera une recette nouvelle pour l'État, permettra de financer des infrastructures de transport et encouragera les entreprises à renouveler leurs flottes de véhicules.

Je souhaite cependant appeler votre attention sur un amendement visant à introduire une redevance facultative sur la congestion du trafic. Cette mesure part d'un bon sentiment, mais nous devons veiller à ne pas surtaxer le secteur du transport routier, souvent constitué de PME qui risquent de reporter leur trafic sur des axes secondaires à la charge des collectivités si les tarifs des autoroutes deviennent trop élevés.

La généralisation aux véhicules légers de la modulation des péages, qui est dans l'air du temps et qui semble habilement introduite par l'alinéa 3 de l'article 26, nous interroge davantage. Si tel est bien le cas, il s'agit d'une surtransposition de la directive car rien ne nous oblige à appliquer à l'ensemble des usagers cette disposition jusqu'ici limitée aux poids lourds. La baisse de tarif accordée à un véhicule vertueux sera forcément compensée par une hausse de tarif pour les autres usagers : cela entraînera donc une perte de pouvoir d'achat supplémentaire pour les automobilistes qui n'ont pas les moyens de s'offrir une voiture neuve.

Ce projet de loi concerne aussi le transport ferroviaire. Il instaure de nouvelles obligations qui sont autant d'avancées pour les droits des usagers – je pense notamment à l'amélioration de l'assistance dédiée aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Je salue également l'adoption d'un amendement défendu par l'ensemble des groupes politiques du Sénat

et soutenu par le Gouvernement, qui ajoute à ces prescriptions l'amélioration de l'information des voyageurs. Nous risquons d'en reparler ces prochains jours !

Mme Florence Lasserre (Dem). Ce projet de loi a pour objet d'adapter le droit français aux évolutions récentes du droit européen, en intégrant notamment à notre système normatif les dispositions clés de plusieurs directives et règlements. Il traite de nombreux sujets et touche de nombreux secteurs, ce qui explique la saisine de cinq commissions. Pour ce qui nous concerne, nous sommes saisis de l'examen pour avis des articles 26 à 29 visant à mettre le droit français en cohérence avec, d'une part, la directive « Eurovignette », qui permet d'instaurer des modulations et majorations à vocation environnementale sur les tarifs des péages acquittés par les véhicules poids lourds en fonction de leurs émissions de gaz à effet de serre, et, d'autre part, le règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, lequel impose aux entreprises ferroviaires un certain nombre d'obligations relatives à la fourniture d'informations claires aux usagers avant et pendant leur voyage.

Le groupe Démocrate a déposé trois amendements rédigés en étroite coordination avec l'Autorité de régulation des transports (ART). Le premier proposait que le contrat de performance conclu par l'État avec SNCF Réseau contienne une annexe présentant le programme pluriannuel détaillé des investissements de l'opérateur couvrant toute la durée du contrat. Le deuxième prévoyait la création d'un siège supplémentaire au sein de la commission des sanctions de l'ART afin d'en faciliter le fonctionnement et la prise de décision. Ces deux amendements ont été déclarés irrecevables, ce que nous déplorons vivement. Je défendrai dans quelques minutes le troisième amendement au nom de mon groupe, qui votera en faveur de l'ensemble du texte.

M. Gérard Leseul (SOC). Ce projet de loi DDADUE traite de sujets très divers mais souvent importants. Il permet à la fois une évolution conjointe des législations des États membres et des améliorations de notre corpus législatif national. Nous devons toutefois rester très vigilants. Si ce texte ne nous pose pas de difficulté particulière, nous regrettons néanmoins qu'il contienne un trop grand nombre d'habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnances. Bien que les sujets soient souvent techniques, cette procédure ne permet malheureusement pas une réelle implication des parlementaires, ni une discussion collective précise s'agissant des modalités d'exécution des dispositions ainsi décidées.

Pour ce qui concerne notre commission, plusieurs directives à transposer vont dans le bon sens. Je pense notamment aux dispositions relatives aux redevances applicables aux poids lourds sur le réseau des autoroutes concédées, ou encore à la meilleure prise en charge des voyageurs handicapés dans les transports ferroviaires. Notons d'ailleurs que c'est à l'initiative de nos collègues socialistes que les sénateurs ont étendu à tous les services ferroviaires, y compris urbains, suburbains et régionaux, les obligations prévues au niveau européen.

En première lecture, le Sénat a donc modifié l'article 26. Nous y reviendrons.

Nous regrettons de ne pouvoir discuter d'un amendement visant à insérer, en annexe du contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, une programmation pluriannuelle des investissements de ce dernier. Il nous semble pourtant important d'avoir une vision prospective du développement de la SNCF, comme nous l'avons déjà demandé à de très nombreuses reprises. Nous déplorons également que d'autres amendements que nous avons déposés aient été déclarés irrecevables. Nous considérons ainsi qu'il est important que l'ART puisse effectuer pleinement son travail de régulation.

M. Vincent Thiébaud (HOR). Ce projet de loi, qui vise à transposer en droit français six directives et règlements de l'Union européenne, comporte des mesures importantes et concrètes, notamment dans le domaine des transports – un secteur qu'il est nécessaire de

moderniser, au vu des enjeux de la transition écologique, tant en décourageant le recours aux modes de transport utilisant des énergies fossiles qu'en favorisant les modes de transport alternatifs, décarbonés et collectifs.

Les cinq articles relatifs aux transports permettent d'avancer vers ces objectifs. Ils favorisent les transports ferroviaires en améliorant les conditions de voyage de leurs usagers, accélèrent la décarbonation du secteur, permettent de moduler les tarifs des péages dans le cadre du système eurovignette, dans les conditions décrites par Mme la rapporteure pour avis, et étendent à la Collectivité européenne d'Alsace ces dispositions à l'encontre des véhicules les plus polluants. Ils permettent aussi et surtout de lutter contre la pollution marine en encadrant le dépôt des déchets des navires de transport.

Ces mesures importantes auront un impact concret sur le quotidien de l'ensemble des Français. Je pense en particulier au renforcement des droits des voyageurs, notamment pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite qui seront mieux accompagnées dans les transports ferroviaires.

Le verdissement des transports passe aussi évidemment par la décarbonation, alors que les autoroutes françaises sont à l'origine de 7 % des émissions nationales de gaz à effet de serre. La modification des structures de péage est un outil pertinent pour accompagner cette transition. Cependant, seuls 1,6 % des 616 415 véhicules du parc de poids lourds utilisent une énergie alternative au diesel : il reste donc beaucoup de chemin à parcourir. Il convient de réfléchir à d'autres outils et d'inscrire ces mesures dans une planification plus globale du verdissement de nos transports.

Ce projet de loi nous rappelle le rôle essentiel que joue l'Europe en matière de protection des citoyens, patients, travailleurs et consommateurs.

Pour toutes ces raisons, notre groupe est favorable à ce texte, sous réserve qu'il ne soit pas dénaturé par les amendements qui vont être adoptés.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Le secteur des transports est celui qui émet le plus de gaz à effet de serre en France. Le transport par route est à l'origine de 94 % de ces émissions ; les poids lourds, qui ne représentent que 2 % du parc français de véhicules, sont à eux seuls responsables de 22 % des émissions du secteur.

La directive « Eurovignette » est donc bienvenue. Dans sa rédaction révisée, elle prévoit l'application obligatoire, à compter du 25 mars 2026, d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules lourds sur le réseau à péage. Pour transposer cette directive, le Gouvernement a malheureusement choisi de ne retenir que les seuls éléments à caractère obligatoire, laissant de côté des dispositions facultatives intéressantes. Il était possible d'aller beaucoup plus loin, par exemple en introduisant une redevance de congestion sur les tronçons routiers régulièrement saturés, ou encore en rendant possible l'application d'un surpéage dont les recettes seraient affectées au financement d'infrastructures de transport.

Les modifications apportées par le Sénat soulèvent d'autres problèmes. Je veux notamment parler du report à 2026 de l'application aux véhicules lourds de la redevance pour coûts externes, qui entraîne une instabilité juridique, de l'aveu même du ministère des transports.

L'article 28 vise à renforcer la protection des droits des voyageurs ferroviaires et à encourager les voyages en train, dans un contexte malheureusement marqué par l'ouverture à la concurrence. Globalement, les mesures de cet article nous paraissent intéressantes et nécessaires – le dernier règlement datait de 2007. Mais là encore, le Gouvernement a fait le choix d'une transposition assez peu ambitieuse ; nous proposons donc de renforcer la transposition de l'article 6

du règlement et de faire en sorte que la France rattrape son retard, notamment en matière de places accordées aux vélos. Aussi avons-nous déposé un amendement permettant d'accroître et d'améliorer l'intermodalité grâce au transport de bicyclettes dans les trains.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. La transposition opérée par ce projet de loi est obligatoire. Le Gouvernement a fait en sorte de rester fidèle à la directive européenne en n'en retenant que les mesures obligatoires, en particulier s'agissant des péages applicables dans le cadre des contrats de concession d'autoroutes. Nous ne voulons pas bouleverser l'équilibre des contrats en cours et préférons laisser aux transporteurs le temps de s'adapter à ces nouvelles exigences. Pour autant, notre priorité reste la décarbonation des transports.

La redevance mise en place sera une taxe. Nous devons réfléchir aux modalités de renouvellement des concessions autoroutières. La Commission européenne estime que l'ensemble des dispositifs prévus par ce texte entraînera une augmentation de 1,1 % du coût du transport de marchandises, tandis que le coût du transport de passagers restera inchangé. Les particuliers ne sont donc pas concernés par ces dispositions.

TITRE III : DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Article 26 (article L. 119-7 et articles L. 119-11, L. 119-12 et L. 119-13 [nouveaux] du code de la voirie routière ; article L. 421-102 du code des impositions sur les biens et services ; article 55 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021) : *Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) pour les véhicules de transport de marchandises et personnes*

Amendement de suppression CD22 de M. Antoine Villedieu.

M. Antoine Villedieu (RN). Nous craignons la modulation permise par cet article, c'est-à-dire l'instabilité des prix des péages qui pourraient varier au gré des décisions des technocrates européens. Plutôt que d'être constamment dans le flou, nous appelons de nos vœux la mise en place d'un système linéaire et lisible. Aussi demandons-nous la suppression de la totalité de l'article 26.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Je vous rappelle que nous procédons ici à la transposition d'une directive européenne, transposition qui est obligatoire. La majorité a choisi de ne transposer que les éléments obligatoires de la directive, en ne retenant pas les éléments facultatifs tels que les surpéages pour ne pas causer aux transporteurs des difficultés insurmontables.

Cela dit, le transport des personnes et des marchandises par autoroute est responsable de 7 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Il est donc impératif de nous en préoccuper et de faire en sorte que les autoroutes soient empruntées par des véhicules les moins émetteurs possible.

Pour atteindre cet objectif, nous devons multiplier les aides au verdissement des flottes des transporteurs routiers et des entreprises. Ces aides sont encore trop limitées, et il faut recourir à la subvention en même temps qu'à l'incitation. J'ai récemment vu un appel à projets de plus de 60 millions d'euros qui n'a pu financer que la livraison de cinquante-huit camions. Il reste donc de gros progrès à accomplir, et c'est ce que nous comptons faire.

Pour toutes ces raisons, je donne un avis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD21 de M. Antoine Villedieu.

M. Antoine Villedieu (RN). Nous dénonçons une nouvelle fois le caractère flou de cette disposition ainsi que l'application de tarifs modulables en fonction du temps, de l'état des routes ou de l'humeur de nos élites. Cela n'est pas acceptable. Nous demandons au moins la suppression de l'alinéa 10.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. L'article 7 *octies* de la directive révisée en 2022 offre la possibilité aux États membres de faire varier la redevance d'infrastructure afin de réduire la congestion, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures et d'optimiser l'utilisation des infrastructures concernées ou de promouvoir la sécurité routière. Cette modulation horaire, en fonction du moment de la journée, du type de jour ou de la saison, peut constituer un levier efficace de gestion de la demande de transport et optimiser l'usage de l'infrastructure.

Par ailleurs, des expérimentations en cours à Strasbourg et à Rouen donnent des résultats très encourageants. Il est donc utile de maintenir ce dispositif. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD2 de Mme Lisa Belluco.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). La directive révisée prévoit la possibilité, pour les États membres, d'introduire une redevance de congestion sur les tronçons routiers régulièrement saturés, pendant les périodes habituelles de congestion. Cette redevance est facultative et le Gouvernement a pris la décision de ne pas la transposer dans ce projet de loi. Elle permettrait pourtant de combattre efficacement la congestion et la pollution atmosphérique créées par la circulation.

Le groupe Écologiste souhaite élargir le champ de transposition de la directive à cette redevance de congestion facultative. Toutefois, afin de favoriser le recours aux transports collectifs, seraient exonérés du paiement de cette redevance les minibus, les autobus et les autocars, ainsi que les véhicules utilitaires et les camions dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 2,5 tonnes.

Par ailleurs, en cohérence avec la directive qui prévoit une affectation des recettes au développement des mobilités vertes, cet amendement propose un fléchage de ces recettes vers le développement des transports ferroviaire et fluvial.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Votre amendement rejoint le texte déposé au Sénat et que nous avons décidé de conserver à l'alinéa 10.

Vous souhaitez exonérer spécifiquement les bus et autres transports collectifs, plutôt que de raisonner en termes d'émission de CO₂ applicables à tous les véhicules. Il reviendra aux contrats signés, lors de leur renouvellement, de détailler les clauses d'application et d'exemption. À ce stade, il me semble préférable que tous les véhicules soient concernés en fonction de leur niveau d'émissions, plutôt que de leur usage. Avis défavorable.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Nous proposons de nous saisir de la possibilité que nous donne la directive d'introduire une redevance pour congestion et d'en exonérer – mais seulement de cette redevance – les véhicules de transport collectif et les petits utilitaires. Il ne s'agit pas d'introduire une nouvelle exonération.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. L'objectif est bien de prendre en compte le niveau d'émissions des véhicules, plutôt que leur usage.

M. Gérard Leseul (SOC). Pour ma part, j'estime que la prise en compte de l'usage des véhicules est pleine de bon sens. Nous voterons cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD23 de M. Antoine Villedieu.

Mme Nathalie Da Conceicao Carvalho (RN). Permettre une modulation du prix des péages afin d'assurer l'équilibre des recettes pour l'exploitant est un outil dangereux. L'alinéa 11 ne précise pas si cette modulation ne concernera que les véhicules de plus de 3,5 tonnes ou tous les véhicules.

Dans les deux cas, la situation sera problématique. Si la modulation ne concerne que les véhicules lourds, à mesure que les entreprises qui en ont les moyens vont remplacer leurs véhicules thermiques par des véhicules non émetteurs de CO₂, celles qui n'en ont pas les moyens verront le prix des péages augmenter de manière totalement disproportionnée et insoutenable. Si la modulation concerne tous les usagers, le manque à gagner sur les poids lourds en transit bénéficiant de réductions ou d'exonérations devra être pris en charge par l'ensemble des usagers français, déjà écrasés par le prix des péages, pour l'entretien des routes dont l'usure est avant tout provoquée par le passage des poids lourds.

Dans les deux cas, une telle discrimination est insoutenable. C'est pourquoi nous demandons la suppression de cette mesure.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. L'alinéa 11, qui garantit l'équilibre des recettes, doit éviter que les exploitants ne s'enrichissent de manière indue. Ce qui sera payé en plus par les véhicules polluants sera compensé par des rabais pour les véhicules les moins polluants. À terme, la recette ne viendra plus que des véhicules très polluants. Supprimer cet alinéa ne serait donc pas opportun.

En revanche, je répète qu'il est nécessaire d'accompagner davantage les transporteurs dans le verdissement de leurs flottes de véhicules. À ce jour, moins de 2 % du parc de poids lourds est à faible émission de CO₂. Or la rentabilité du secteur, autour de 1,5 %, ne lui permettra pas d'opérer seul le virage écologique qu'on lui demande. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements CD12 et CD11 de Mme Annick Cousin (discussion commune).

Mme Annick Cousin (RN). Ces deux amendements visent à préciser la notion de « véhicule polluant ». Dans le premier, nous retenons les véhicules classés Crit'Air 3 à 5 ; dans le second, les seuls véhicules Crit'Air 5.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Les véhicules polluants sont déjà définis dans l'annexe III bis de la directive. La Commission a d'ailleurs récemment proposé un texte pour préciser la norme Euro 7. Avis défavorable sur les deux amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CD3 de Mme Lisa Belluco.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Nous proposons, cette fois encore, de nous saisir des possibilités offertes par la directive pour donner un peu d'ambition à cette transposition.

La directive prévoit la possibilité d'appliquer un surpéage et de flécher ses recettes pour financer des infrastructures de transport. Ce nouveau dispositif permet de majorer les péages jusqu'à 50 %, au lieu de 25 % aujourd'hui. L'étude d'impact a considéré que ce dispositif pourrait être mis en place lorsque des opérations nécessitant son recours seraient identifiées. Certaines le sont déjà : pourquoi attendre ?

La trajectoire d'investissements pour les chantiers et projets d'infrastructures de transport en France est difficile à maintenir, du fait des nombreuses pertes de recettes de ces dernières années. Je crois savoir que le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) va

proposer prochainement des investissements supplémentaires dans les infrastructures. Il importe de trouver de nouvelles sources de recettes pérennes destinées à accroître la part du fluvial, mais aussi à mener à bien les indispensables projets de modernisation et de régénération du réseau ferroviaire. Ce que nous proposons, c'est de trouver de nouvelles recettes pour financer des infrastructures qui vont dans le sens de la transition écologique.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Nous avons fait le choix de ne transposer que les éléments obligatoires de la directive. Le transport routier est un secteur essentiel pour la vie économique de nos entreprises et de la nation, mais c'est également un secteur fragile, qui n'a qu'une rentabilité moyenne, de l'ordre de 1,5 %. Si nous instaurons des péages trop onéreux, seules les grandes entreprises et les transporteurs dominants sur le marché pourront tirer leur épingle du jeu et les petites et moyennes entreprises, déjà fragilisées par la hausse des prix de l'énergie, risqueront d'être fortement pénalisées.

Il nous faut certes accompagner la transition de ce secteur et des infrastructures par des moyens adéquats, mais nous ne pouvons pas en faire supporter le prix par les petites entreprises de transport. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement CD24 de M. Antoine Villedieu est retiré.

Amendement CD25 de M. Antoine Villedieu.

M. Antoine Villedieu (RN). Il s'agit de laisser aux transporteurs une année supplémentaire pour s'adapter au nouveau régime d'exonération et, le cas échéant, de rentabiliser le coût de leurs nouveaux véhicules.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Même si l'exonération complète pour les véhicules à émissions nulles est supprimée en 2025, une exonération pouvant atteindre 75 % du prix du péage sera toujours possible après cette date, ce qui représente un avantage important.

En revanche, puisque l'équilibre des comptes doit être respecté, on ne peut instaurer une gratuité totale des péages sans limite de temps pour les véhicules non polluants, car l'effort serait alors entièrement reporté sur les véhicules les plus polluants. Avis défavorable.

M. Antoine Villedieu (RN). Je ne proposais pas de supprimer la limite de temps, mais de prolonger l'exonération d'un an.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Ce n'est guère utile puisqu'une exonération de 75 % restera possible après le 31 mars 2025.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD5 de la rapporteure pour avis.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Le Sénat a reporté à mars 2026 l'application de la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique, afin que les transporteurs puissent anticiper au mieux la nécessité de renouveler leur parc de véhicules. Or l'article 26 est censé entrer en vigueur au fur et à mesure du renouvellement des contrats de concession autoroutiers. Certains d'entre eux seront renouvelés dès 2026, mais la majeure partie ne le sera qu'après 2030. Je propose donc la suppression de l'alinéa 19.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CD1 de Mme Lisa Belluco tombe.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 26 (article L. 1264-2 du code des transports) :
Coordonner les compétences et les missions de l'Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage

Amendement CD27 de la rapporteure pour avis.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Il s'agit d'adapter l'article L. 1264-2 du code des transports pour tenir compte des compétences dévolues à l'Autorité de régulation des transports en matière de système européen de télépéage (SET) par la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

Pour l'exercice de l'ensemble de ses autres missions, l'ART dispose d'un droit d'accès, inscrit au niveau législatif, à « toute information utile » auprès des personnes limitativement désignées à l'article L. 1264-2 du code des transports. L'absence de disposition similaire est de nature à fragiliser l'ART dans l'exercice de ses missions relatives au SET.

Par souci d'homogénéité et afin de permettre à l'autorité d'exercer pleinement ses missions en matière de SET, il apparaît nécessaire de lui reconnaître, au niveau législatif, le même droit d'accès aux informations et de modifier en conséquence l'article L. 1264-2 du code des transports. Une inscription législative est nécessaire pour sécuriser cet accès, même s'il existe déjà, en pratique.

La commission adopte l'amendement.

Article 26 bis (articles 12 et 15 de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace) :
Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et majoration des péages) dans l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace

Amendement de suppression CD20 de M. Antoine Villedieu.

M. Antoine Villedieu (RN). Dans le même esprit, cet amendement vise à supprimer l'application de la directive « Eurovignette » en Alsace.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Je rappelle que notre majorité s'en est tenue à la transposition des éléments obligatoires de la directive et a exclu les éléments facultatifs, comme les surpéages, afin de ne pas causer de difficultés insurmontables à nos transporteurs.

Le Sénat a eu raison de penser que les dispositions de la directive devaient également s'appliquer à la Collectivité européenne d'Alsace, qui jouit d'un statut spécifique dans ce domaine. Pour toutes ces raisons, j'émettraï un avis défavorable sur votre amendement.

M. Vincent Thiébaud (HOR). Cette disposition est absolument nécessaire pour permettre à la Collectivité européenne d'Alsace de mettre en œuvre l'ordonnance dans de bonnes conditions. Je regrette que l'on n'ait pas choisi, au niveau européen, d'affecter les recettes de cette taxe à d'autres projets que l'entretien de l'infrastructure. Je me réjouis, en tout cas, de cette avancée.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CD33 de la rapporteure pour avis.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Dans sa rédaction actuelle, l'article 26 *bis* pourrait priver la Collectivité européenne d'Alsace de toute faculté de modulation des péages avant l'entrée en vigueur des dernières évaluations techniques de la Commission européenne.

Le présent amendement propose donc de lier l'entrée en vigueur de cet article avec la publication des actes européens, dans les conditions prévues par la directive « Eurovignette ».

La commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 bis ainsi modifié.

Article 27 (articles L. 5336-1-4 et L. 5336-7 du code des transports ; ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE) : *Correction d'erreurs matérielles pour assurer l'effectivité de la transposition de la directive du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires*

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27 non modifié.

Article 28 (articles L. 1115-9, L. 1231-5, L. 1272-5, L. 2151-1, L. 2151-2 et L. 2151-3 du code des transports ; article L. 511-7 du code de la consommation ; article L. 211-17 du code du tourisme) : *Transposition du règlement (UE) 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires*

Amendement CD4 de Mme Lisa Belluco.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Les entreprises ferroviaires doivent, dans la mesure du possible, favoriser la combinaison des trajets à vélo et par le rail. La popularité des déplacements à vélo va croissant. Au cours des trois premiers trimestres de 2022, l'utilisation du vélo a progressé de 11 % par rapport aux trois premiers trimestres de 2021, ce qui est très encourageant. Le règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, qui est transposé dans le présent texte, comporte des dispositions intégrant les déplacements à vélo dans le ferroviaire.

La France avait acté un progrès important avec la LOM, qui avait fixé un nombre minimal d'emplacements pour vélos dans les TGV, les trains d'équilibre du territoire (TET) et les TER, au niveau national. Toutefois, la loi 3DS s'est empressée de défaire cette disposition, en donnant la compétence à chaque région de fixer son propre seuil minimal dans les trains d'intérêt régional.

Cette disposition risque d'aboutir à une révision à la baisse des ambitions de la LOM. Le présent amendement vise donc à renforcer la transposition de l'article 6 du règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, afin de renouer avec une trajectoire positive du nombre de places de vélos dans les trains.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Votre amendement est déjà satisfait. D'une part, l'alinéa 10 de l'article 28 établit que les services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs sont soumis à l'application des paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 6. D'autre part, le paragraphe 4 de l'article 6 du règlement instaure un nombre minimum de quatre emplacements correspondant à la norme européenne – et non de six à huit emplacements comme vous l'indiquez – seulement si les autorités compétentes ne fixent pas ce nombre minimal. Or l'article L. 1272-5 du code des transports dispose qu'Île-de-France Mobilités doit

définir un nombre minimal d'emplacements pour les matériels neufs et rénovés mis en service en Île-de-France.

Je tiens à préciser que dans la pratique, sauf rares exceptions, les autorités compétentes fixent un seuil minimal d'emplacements pour vélos conforme à la norme européenne, voire supérieur. Dans la LOM, nous avons prévu huit emplacements dans les TGV, huit dans les TER et cinq dans les autocars. Ce que vous dites est en partie vrai quand il n'y a pas de contrat signé, mais ce n'est pas souvent le cas.

Je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES). Il est vrai que la norme européenne, au sens juridique, est de quatre emplacements, mais, dans la plupart des pays, on en compte plutôt six à huit. La France a du retard : il faut le rattraper.

M. Vincent Thiébaud (HOR). Il me semble important de laisser aux régions le soin de définir leur propre politique du vélo ; elles ont déjà un rôle moteur dans le financement des pistes cyclables. Leur imposer des choses, c'est aller à l'encontre de leur autonomie.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Je ne pense pas que la France soit en retard. La LOM a incité les régions à agir et la plupart d'entre elles font ce qu'il faut pour favoriser la combinaison des trajets à vélo et en train.

La commission rejette l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 non modifié.

Article 29 (article L. 3452-7-1 du code des transports) : *Règles de cabotage entre le Royaume-Uni et l'Union européenne*

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 non modifié.

Article additionnel après l'article 29 (article L. 1264-2 du code des transports) : *Compétence de l'Autorité de régulation des transports en matière de collecte automatisée de données*

Amendements identiques CD28 de la rapporteure pour avis, CD8 de Mme Florence Lasserre et CD10 de M. Gérard Leseul.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Cet amendement prévoit la possibilité, pour les agents de l'Autorité de régulation des transports, de procéder à des collectes automatisées de données ou informations publiquement accessibles sur des services numériques de mobilité (SNM), notamment sous la forme de requêtes informatiques, sans que les exploitants de ces derniers puissent leur opposer un refus, des limites quant aux données pouvant être extraites, ou encore les conditions générales d'utilisation de ces services.

Mme Florence Lasserre (Dem). Les dispositions de cet amendement s'inscrivent dans les nouvelles missions que la LOM a confiées à l'ART en matière d'ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité destinés à faciliter les déplacements, et de services d'information et de billettiques multimodales. L'amendement a d'ailleurs été travaillé avec l'ART.

M. Gérard Leseul (SOC). Nous soutenons la volonté de régulation de l'ART et considérons que la procédure proposée permettra à ses agents en charge du numérique d'accomplir leurs missions plus efficacement.

M. le président Jean-Marc Zulesi. Je rappelle, en outre, que nous avons confié de nouvelles missions à l'ART dans le cadre de la LOM.

Mme Danielle Brulebois, rapporteure pour avis. Cet amendement répond, en effet, à une demande de l'ART.

*La commission **adopte** les amendements.*

*Puis, elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie pour avis.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de la réunion du mardi 17 janvier 2023, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire examine, pour avis (avec délégation au fond) les articles 1^{er} à 8 et 13 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 619) (M. Daniel Labaronne, rapporteur) ⁽¹⁾.

M. le président Éric Coquerel. L'ordre du jour appelle l'examen pour avis, par délégation de la commission des affaires sociales, des articles 1^{er} à 8 et de l'article 13 du projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. La commission des affaires sociales, saisie au fond, examinera ce texte demain matin et suivra les avis de notre commission sur les articles dont elle lui a délégué l'examen.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Notre commission examine le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (UE) en matière économique et financière, communément appelé projet de loi DDADUE.

Si cet exercice est une première sous cette législature, ce n'en est pas une pour notre commission, qui est régulièrement saisie de textes de ce type : les deux derniers projets de loi DDADUE ont été déposés en février 2020 et en avril 2021, et ils ont conduit à la promulgation des lois du 3 décembre 2020 et du 8 octobre 2021.

Le projet de loi qui nous est présenté s'inscrit dans ce prolongement et illustre, une nouvelle fois, la montée du droit de l'Union européenne dans le droit économique et financier national.

Comme tout texte de ce genre, ce projet de loi est technique, un peu fourre-tout, et embrasse des sujets assez larges. Il s'articule ainsi autour de quatre titres. Le premier porte sur l'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. Les autres titres concernent le droit social, celui des transports et le droit agricole.

D'un point de vue procédural, je précise que neuf des onze articles qui ont été délégués à notre commission figuraient dans le texte initial. Deux articles ont été ajoutés par le Sénat, à son initiative ou à celle du Gouvernement. Un article a en revanche été supprimé par le Sénat et le Gouvernement propose de le rétablir, dans une version modifiée, à la suite des observations que votre rapporteur a faites.

Ces onze articles portent sur quatre domaines : le droit bancaire, le droit de l'assurance, le droit des sociétés et le droit des marchés et des produits financiers.

En matière de droit bancaire, deux articles tendent à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur des sujets très techniques. L'article 6 concerne les chambres de compensation et les contreparties centrales, tandis que l'article 13 porte sur les gestionnaires et les acheteurs de crédits.

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12733470_63c6c635a021e.commission-des-finances--adaptation-au-droit-de-l-union-europeenne-dans-les-domaines-de-l-economie-17-janvier-2023

Dans le domaine du droit de l'assurance, l'article 1^{er} a pour objet les modalités d'actualisation des montants en euros de certains seuils prévus par le régime prudentiel des activités d'assurance et de réassurance. L'article 4 autorise le Gouvernement à transposer par ordonnance une directive en matière d'assurance automobile.

Trois articles concernent le droit des sociétés. L'article 7 habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance une directive relative à la communication, par certaines entreprises, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés qu'elles acquittent. L'article 3 corrige une divergence de champ d'application entre différents codes en matière de publication d'informations extra-financières. L'article 8, supprimé par le Sénat, habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance une directive portant sur la publication d'informations en matière de durabilité. C'est cet article que le Gouvernement propose de rétablir dans une version vraiment différente de celle qui figurait dans le projet de loi initial.

Le projet de loi concerne enfin le droit des marchés et des produits financiers, avec quatre articles. Les articles 5 et 5 *bis* intéressent le droit des marchés financiers, plus précisément les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués – ou *blockchain* –, ainsi que l'agrément qui peut être délivré par l'Autorité des marchés financiers (AMF) à tout acteur voulant exercer la profession de prestataire de services sur actifs numériques. Les articles 2 et 2 *bis* concernent les produits financiers, plus particulièrement le produit paneuropéen d'épargne retraite individuelle (PEPP).

L'ensemble de ces dispositions est assez technique. Je me limiterai à trois observations sur leur contenu.

Tout d'abord, ces articles peuvent avoir des effets très concrets pour nos concitoyens comme pour les entreprises.

L'article 4 traite ainsi des questions d'assurance automobile.

Les dispositions sur la publication d'informations extra-financières intéressent de nombreuses sociétés. Des grandes entreprises bien sûr, mais également des PME qui sont fournisseurs ou sous-traitants de grandes entreprises. Il s'agit là autant de finance durable que de développement économique.

Les enjeux de l'agrément délivré par l'AMF à tout acteur voulant exercer la profession de prestataire de services sur actifs numériques (Psan) intéressent directement la place financière de Paris. C'est une question de finance numérique mais aussi d'attractivité économique de la France.

Ma deuxième observation nous concerne en tant que législateur. Ce texte comporte un certain nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance : sur les onze articles soumis à notre examen, cinq proposent une telle habilitation. Et nous pouvons tous avoir certaines réticences à déléguer ainsi notre capacité de légiférer au Gouvernement.

Cependant, il est fréquent de recourir aux ordonnances en matière d'adaptation au droit de l'Union européenne. Sur des sujets techniques, cela ne me choque pas dès lors que l'habilitation proposée est suffisamment précise – ce qui me semble être le cas : aucun chèque en blanc n'est signé.

Une seule habilitation trop large me paraissait contestable. Le Sénat l'a observé, je l'ai également souligné et le Gouvernement corrige le tir dans la nouvelle version.

Ma troisième observation concerne également notre rôle de législateur. Nous devons éviter toute surtransposition et résister à la tentation de distinguer le droit national du droit

européen, en ajoutant de la norme à la norme. Quand les normes européennes définissent un standard, je ne crois pas utile d’y déroger pour en ajouter un supplémentaire.

Toute surtransposition revient à imposer un travail supplémentaire aux entreprises et entraîne une perte de compétitivité, de parts de marché et une baisse d’activité – au bout du compte cela veut dire moins d’emplois. En outre, les surtranspositions sont souvent mal faites. L’article 3 corrige par exemple une erreur de ce type concernant les mutuelles.

Faisons donc simple. Transposons les textes européens sans refaire le match qui a déjà eu lieu à Bruxelles et à Strasbourg, au sein notamment du Parlement européen. Je constate d’ailleurs avec satisfaction que, parmi les amendements qui ont été déposés, aucun ne propose de surtransposition.

Nous allons examiner une vingtaine d’amendements. Ceux que j’ai déposés sont pour l’essentiel rédactionnels. Un de mes amendements propose d’ajuster un article introduit par le Sénat.

En conclusion, je suis convaincu que ce projet de loi comporte des mesures techniques mais utiles pour adapter notre droit à celui de l’Union européenne. C’est un petit pas supplémentaire dans l’imbrication de notre droit avec celui de l’Union, ce qui va dans le bon sens.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Je salue tout d’abord le travail important de construction et de compromis réalisé par le Sénat, ainsi que celui de notre rapporteur. Il sait trouver un équilibre entre la transcription de mesures techniques – mais utiles pour adapter notre droit à celui de l’UE – et le rejet de toute forme de surtransposition, qui nuirait à la compétitivité de nos entreprises, donc à l’emploi.

Je déplore l’ensemble des amendements de suppression qui ont été déposés. Ils traduisent au fond une forme de rejet de l’idée européenne elle-même, mais aussi de l’insertion de notre droit dans celui de l’UE.

Il faut insister, comme l’a fait le rapporteur pour avis, sur le caractère très concret de ce texte en matière de droit bancaire, de l’assurance, des sociétés et de droit des marchés des produits financiers. Cela permet de démontrer à nos concitoyens que le droit de l’UE n’est pas un droit en l’air.

Premier exemple : l’article 4 propose des avancées notables, singulièrement pour les zones urbaines, mais pas seulement. L’obligation de contracter une assurance de la responsabilité civile pour circuler avec des véhicules automoteurs – tels que les trottinettes électriques et les gyropodes – permettra de mieux indemniser les victimes d’accidents impliquant ces engins.

Deuxième exemple : l’amélioration de la publication des informations extra-financières par les grandes entreprises, mais aussi par les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les très petites entreprises (TPE). Le groupe Renaissance est absolument convaincu que cette mesure indispensable ne peut intervenir que dans un cadre européen – à moins de pénaliser la compétitivité de nos entreprises, comme nous l’avions vu lors du quinquennat 2012-2017.

Pour l’ensemble de ces raisons, nous soutenons évidemment ce texte.

M. Philippe Lottiaux (RN). Il s’agit en effet d’un texte un peu fourre-tout où, de manière classique, chaque article, extrêmement technique, porte sur un sujet différent. Il n’y a pas vraiment de philosophie dans ce texte de transcription.

Nous voyons bien qu'une certaine perte de souveraineté est à l'œuvre, que ce soit à travers la modification de dispositifs existants ou de nouvelles interventions européennes – comme avec l'article 2, relatif au produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle.

Selon la nature des articles, le groupe Rassemblement national votera contre ou s'abstiendra.

M. Lefèvre nous a dit que le droit européen est concret. C'est une évidence, mais nous regrettons qu'on se soit opposé à nombre des mesures que nous avons proposées depuis quelques mois en nous rétorquant qu'elles étaient contraires à ce droit. Certes, des normes existent, mais il faut être vigilant ; d'où notre position très prudente par rapport à ce texte.

Dans ces conditions la question, pour nous, est non pas d'amender des mesures purement techniques mais de les accepter ou non.

Mme Charlotte Leduc (LFI-NUPES). Il est des textes qui en disent beaucoup plus que les mesures qu'ils contiennent.

Ce projet de loi est présenté comme une simple transposition technique de directives et de règlements européens. Ce serait pourtant une erreur de le considérer ainsi. En réalité, il traduit le mépris de ce gouvernement pour le débat parlementaire et la démocratie représentative. Le texte ne comprend pas moins de six habilitations à légiférer par ordonnance. Le Parlement n'est donc qu'une chambre d'enregistrement, censée octroyer les pleins pouvoirs à l'exécutif et laisser la loi se faire derrière les portes closes des cabinets ministériels, dans une opacité totale.

L'article 7 prévoit par exemple de laisser transposer par ordonnance la directive relative aux déclarations pays par pays, dite CbCR – *Country by Country Reporting*. Il est ironique de vouloir transposer en toute opacité une directive censée apporter plus de transparence en matière de fiscalité des entreprises.

Par-delà le caractère antidémocratique de ces manœuvres, nous avons des raisons pratiques de ne pas laisser au Gouvernement les mains libres pour transposer cette directive. En effet, lors de l'élaboration de la directive au niveau européen, il s'était fait le porte-parole du Medef, dont un document lui avait servi de base pour faire valoir ses lignes rouges, sans nuance et avec des arguments erronés. Le résultat est une directive contenant de faibles exigences en matière de transparence fiscale et peu efficace pour lutter contre l'évasion fiscale des multinationales. La France avait pourtant l'influence nécessaire pour faire des propositions ambitieuses en matière de transparence.

Bref, il est clair que rien ne sera fait pour lutter contre l'évasion fiscale, malgré les scandales à répétition et l'aggravation des inégalités de revenus et de patrimoine – de plus en plus insoutenables écologiquement, socialement et démocratiquement.

L'ensemble du projet de loi montre une volonté de transparence minimale et peu contraignante pour les multinationales. L'article 3 revient par exemple sur l'obligation pour les assurances de publier des informations extra-financières liées aux risques climatiques et à la biodiversité. Cette obligation était certes le fruit de la surtransposition d'une directive antérieure, mais nous pouvons tous noter que lorsque vous allez plus loin que ce qui est imposé par le droit européen en matière de transparence, c'est par erreur – et que vous vous empressiez de la corriger quand vous vous en apercevez.

Absence d'ambition écologique, mépris du débat parlementaire, transparence fiscale au rabais : en l'état, nous voterons contre ce projet de loi.

M. Pascal Lecamp (Dem). Les projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne reviennent régulièrement dans le calendrier parlementaire. Ils sont souvent déconsidérés : trop techniques et pas assez politiques, ils ne mériteraient pas notre pleine et entière attention.

Je m'inscris en faux contre cette idée. Les cadres normatifs nationaux et européens sont intimement liés et, une fois qu'une décision a été collectivement prise par le Parlement et le Conseil, il nous faut bien la transposer en droit national. C'est notre devoir de membre de l'Union européenne. Par le passé, la France a trop souvent traîné pour transposer et les entreprises en ont fait les frais.

Les articles 1^{ers} à 8 de ce projet de loi sont à cet égard intéressants. Ils visent en partie à garantir une meilleure stabilité financière, avec le développement des nouvelles technologies dans l'industrie financière, la résolution des chambres de compensation ou encore la gestion des prêts non performants.

L'Union européenne propose aussi de mieux assurer nos concitoyens, par exemple pour leurs déplacements automobiles.

Je relève aussi les dispositions en matière de publication des données par les entreprises, qu'il s'agisse des données extra-financières – qui doivent être fiabilisées et rendues plus comparables – ou encore des données fiscales.

De ce point de vue, je salue le dispositif de l'article 7, qui reprend ce que le législateur avait prévu dans le projet de loi dit « Sapin 2 » avant la censure du Conseil constitutionnel. J'espère que nous pourrions très prochainement transposer une directive sur le taux minimum d'imposition des plus grandes entreprises et, plus encore, que les négociations sur une plus juste répartition du produit de cette imposition aboutiront.

Notre groupe votera ce texte.

M. Christophe Plassard (HOR). Ce projet de loi technique traite de sujets extrêmement divers dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Leur point commun est qu'il faut adapter notre droit interne à des mesures européennes. L'examen des articles qui concernent les aspects bancaires, assurantiels, financiers et économiques a été délégué à notre commission.

Plusieurs de ces articles habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Comme cela a été rappelé par plusieurs collègues, de la majorité comme de l'opposition, nous sommes toujours réticents à accepter ce procédé. Cependant, force est de constater que les ordonnances sont indispensables pour transposer dans un délai limité des directives portant sur des sujets d'une grande technicité.

Les apports du Sénat sont notables. Nous nous félicitons notamment du renforcement, par l'article 3, du contrôle d'honorabilité des dirigeants de mutuelle, lequel est aligné sur les exigences imposées aux dirigeants de société d'assurance et d'institution de prévoyance.

Le groupe Horizons et apparentés votera donc en faveur de ce projet de loi.

Mme Véronique Louwagie (LR). Ce projet de loi, plus technique que politique, a pour objet de transposer et mettre en œuvre un certain nombre de directives et de règlements adoptés par l'UE ces trois dernières années. Il balaie des domaines très larges, qui vont de l'industrie à l'agriculture, en passant par le handicap et les cryptomonnaies. Ces sujets n'ont pas forcément de liens entre eux et ne présentent pas une cohérence d'ensemble.

Le projet de loi met également en conformité des dispositions de droit national avec celui de l'Union européenne. Nous nous réjouissons des propos du rapporteur pour avis sur la

nécessité d'éviter les surtranspositions – c'est un point auquel un certain nombre d'entre nous sont sensibles. Il a aussi insisté sur un aspect très important : il ne faut pas déroger aux standards européens.

Nous déplorons cependant le retard pris par le Gouvernement pour transposer des directives ou pour adapter notre droit, car cela le conduit à demander des habilitations à légiférer par ordonnance et à exiger du Parlement une première lecture dans des délais extrêmement contraints.

La commission des finances est saisie d'un certain nombre d'articles par délégation de la commission des affaires sociales. Les députés du groupe Les Républicains saluent les avancées permises par les travaux du Sénat et les garde-fous érigés par celui-ci. Ils voteront pour ce projet de loi.

M. Philippe Brun (SOC). Le texte qui nous est proposé fait partie de ceux dont on a du mal à saisir la cohérence. On se demande même si certaines dispositions n'auraient pas dû être insérées dans des projets de loi *ad hoc*, par exemple sur la transparence financière, sur le droit des sociétés, voire sur les retraites – puisque ce projet de loi prévoit des dispositions sur la portabilité de droits, notamment en ce qui concerne les plans d'épargne retraite.

Le recours aux ordonnances nous paraît absolument excessif. Il est normal de les utiliser pour codifier à droit constant, mais on peut déplorer que des questions politiques échappent de cette manière au contrôle du Parlement. Si les traités ont laissé aux parlements nationaux la faculté de transposer les directives, c'est bien pour les adapter à leurs législations et cultures nationales. Transférer ce travail à des ordonnances prises par le Gouvernement, c'est laisser aux administrations centrales le soin de transposer des directives qu'elles ont elles-mêmes négociées. C'est donc une mauvaise nouvelle pour la démocratie, mais aussi pour l'Europe – car les socialistes sont européens.

Nous avons déposé des amendements pour revenir sur certaines habilitations trop larges ou qui portent sur des sujets dont nous pourrions directement nous saisir. Mais nous sommes globalement favorables à l'équilibre général de ce projet de loi, ainsi qu'aux textes européens que les socialistes ont eux-mêmes votés au Parlement européen pour obtenir davantage de transparence financière – ce qui constitue selon nous le fil rouge de l'ensemble de ce projet de loi.

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). Le groupe Écologiste-NUPES peut témoigner de son très vif engagement européen, qui pousse autant à l'exigence qu'à la bienveillance.

Ce projet de loi a été globalement approuvé par les cinq commissions permanentes du Sénat auxquelles l'examen d'articles au fond avait été délégué.

Il est dommage de constater que, sur les onze articles qui ont été délégués à notre commission, cinq concernent des habilitations à légiférer par ordonnance. Comme l'ont déjà souligné plusieurs collègues, ne vaudrait-il pas mieux inscrire directement dans la loi les dispositions de transposition ? Le Parlement pourrait ainsi exercer son contrôle et cela permettrait de limiter les dérives de surtransposition, qui semblent être une préoccupation du rapporteur pour avis.

Par ailleurs, nous risquons de passer trop vite sur deux sujets de fond.

Le premier concerne l'article 8, qui a été supprimé en séance au Sénat à la suite d'un large accord entre les groupes de gauche et certains membres du groupe Les Républicains. Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, ou directive CSRD. Cela

concerne pleinement la responsabilité sociale des entreprises ; il est donc curieux de recourir aux ordonnances, et la société civile serait mieux entendue avec un examen par le Parlement. La date limite de transposition est fixée à juillet 2024 et nous sommes donc partisans d'un projet de loi spécifique qui permettrait une discussion plus en profondeur.

Deuxième sujet de fond : l'article 7, relatif à la transposition par ordonnance de la directive obligeant les grandes entreprises à diffuser un rapport sur les impôts sur les bénéficiaires qu'elles acquittent pays par pays. Cette directive, adoptée à l'issue de négociations entre le Conseil et Parlement européens, avait fait l'objet de vives critiques en 2021. Le groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen avait déploré les faiblesses du texte, lesquelles empêchent de bien rendre compte de la répartition des impôts sur les bénéficiaires dus en dehors de l'UE par les entreprises concernées. Cette inquiétude était partagée – et elle l'est encore – par Oxfam et le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD). Le gouvernement français avait été très moins-disant lors des négociations.

Compte tenu de ces éléments et faute de garanties suffisantes pour une meilleure association du Parlement à la transposition, le groupe Écologiste-NUPES soutiendra nombre des amendements de suppression déposés par nos collègues de la NUPES.

M. Jean-Marc Tellier (GDR-NUPES). Je ne reviendrai pas sur le fond, tant il est impossible de trouver un fil conducteur à cet enchaînement d'articles. Sur la forme, nous regrettons une nouvelle fois le dépôt d'un tel texte-balai pour transposer des directives européennes.

Cette méthode est d'autant plus regrettable qu'un large consensus s'était manifesté lors de la présentation du rapport d'information sur les méthodes de transposition des directives européennes, rédigé par Jean-Louis Bourlanges et André Chassaigne, notamment pour dénoncer l'utilisation toujours plus large de ce type de projets de loi – alors qu'ils devraient être limités aux situations d'urgence.

Le présent texte vise ainsi à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer des directives qui ont plus d'un an et portent sur des sujets importants, comme la responsabilité sociale des entreprises.

Tout cela n'est pas acceptable, et c'est donc avec beaucoup d'esprit critique que nous abordons l'examen de ce texte.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 1^{er} : *Actualisation des seuils prévus par la directive « Solvabilité II » pour tenir compte de l'inflation*

Amendement CF7 de M. Gérard Leseul.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Cet article donne au ministre chargé de l'économie la faculté de déterminer les seuils qui déterminent quelles sont les institutions de prévoyance qui relèvent du régime dit « solvabilité II ».

Cet amendement des députés Socialistes et apparentés vise à permettre au législateur de conserver un moyen d'agir sur ces seuils, sans quoi leur fixation relèvera exclusivement du domaine réglementaire. Il s'agit de s'assurer qu'ils ne puissent être moins-disants par rapport à ceux actuellement en vigueur.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. J'approuve votre vigilance quant aux éléments prudentiels qui doivent permettre d'encadrer les modalités d'exercice de l'activité des assurances. Cependant, les seuils que vous évoquez ne relèvent ni du législateur ni du pouvoir réglementaire, qui n'auraient du reste guère d'autre pouvoir que de transmettre, à la virgule

près, des seuils automatiquement relevés en fonction de l'inflation par la Commission européenne. De fait, l'article 300 de la directive « solvabilité II » détermine précisément les modalités de cette révision des seuils par la Commission européenne et ne laisse pas de place à la décision politique. Fixer par la loi des valeurs absolues pour ces seuils interdirait, en outre, d'ajuster les montants en cas, par exemple, de baisse des prix, ce qui irait à l'encontre de ce que vous préconisez. Avis défavorable, donc.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF18, CF19 et CF20 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : Désignation de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers comme autorités compétentes pour superviser et contrôler les produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle

Amendement de suppression CF13 de Mme Karine Lebon.

M. Jean-Marc Tellier (GDR-NUPES). Nous refusons le développement des plans d'épargne retraite individuels, en l'espèce le plan paneuropéen, qui s'inscrit dans une logique de déploiement de la retraite individuelle par capitalisation au détriment de notre système de retraite collective par répartition.

L'amendement CF16 à l'article 3 bis procède de la même démarche : je le considère donc comme défendu.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. La suppression de l'article 2 ne changerait rien à l'existence des plans d'épargne retraite, qui sont actuellement au nombre de 14 millions en France. L'article vise à désigner les superviseurs compétents en matière de produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle, comme le règlement européen nous en fait l'obligation. Il s'agit donc précisément d'assurer la supervision dans le domaine assurantiel, que votre groupe souhaite préserver. Avis défavorable, donc, à votre amendement.

M. Philippe Brun (SOC). Quelles que soient nos préventions contre le développement de la retraite par capitalisation et notre attachement à la retraite par répartition, nous ne pouvons pas nous opposer à cet article, qui assure la portabilité européenne permettant aux citoyens européens, en particulier transfrontaliers, de bénéficier de leur retraite dans notre pays.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF4 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Article 2 bis : Application des règles de fonctionnement et du régime fiscal et social du plan d'épargne retraite individuel au produit paneuropéen d'épargne retraite individuelle

Amendement de suppression CF16 de Mme Karine Lebon.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Mon argumentation sera la même que pour l'amendement CF13. La suppression de l'article 2 bis ne changerait rien à l'existence du produit paneuropéen d'épargne(retraite), ni à celle des plans d'épargne retraite individuels créés en France par la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, ou loi Pacte, et commercialisés depuis le 1^{er} octobre 2019. L'article se borne à définir le régime fiscal et social applicable à ce produit, auquel aucune disposition ne s'applique par défaut, vide juridique

préjudiciable tant pour l'assuré, en termes de portabilité, que pour l'administration fiscale. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF25 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 bis modifié.

Article 3 : *Mise en cohérence du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité avec le code des assurances dans le cadre de l'article 29 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat*

Amendement de suppression CF8 de M. Gérard Leseul.

M. Philippe Brun (SOC). Cet amendement tend à supprimer le point noir de ce texte : l'article 3, qui restreint l'obligation de publication d'informations extra-financières aux seules entreprises d'assurance vie. Nous regrettons que ce soit la règle la moins-disante qui l'ait emporté au sein de l'Union européenne, en exonérant de cette obligation de rapportage les compagnies d'assurance « non-vie » – c'est-à-dire intervenant pour les risques incendies, accidents et risques divers, ou IARD.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. L'article 3 vise à corriger une erreur de codification qui a soumis les mutuelles non-vie à la même obligation de *reporting* des risques en matière de durabilité. C'est un cas typique de surtransposition par erreur. Pourquoi, en effet, les mutuelles devraient-elles être soumises à ce *reporting* ? Quel est le sens de la durabilité d'une assurance couvrant les accidents de voiture ? Cette obligation mettrait les mutuelles en concurrence avec d'autres organismes d'assurance. Il importe de veiller à la durabilité des entreprises – nous y reviendrons à l'article 8. Il importe aussi d'assurer un principe de matérialité, afin que ce *reporting* a un sens – ce qui n'est pas le cas dans les domaines auxquels l'amendement voudrait l'étendre. Avis défavorable.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Monsieur le rapporteur pour avis, je ne comprends pas bien votre réaction, car l'assurance IARD vise à la couverture d'un risque, ce qui, dans le domaine industriel par exemple, suppose des capitaux très importants. Le *reporting* est donc encore plus important dans ce cadre que pour l'assurance vie, pour laquelle on connaît les montants engagés. Ne pas adopter cet amendement serait une erreur.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Le rapporteur pour avis a rappelé que les informations dont il est question portent sur la durabilité : un *reporting* sur les obligations assurantielles qui s'appliquent, par exemple en matière de dommages corporels, n'aurait aucun sens. Une surtransposition en la matière risque de pénaliser une partie significative de notre économie. C'est le Sénat lui-même qui, après avoir signalé cette erreur matérielle dès 2019, propose de la corriger. Il n'y a donc pas lieu de ne pas le faire.

M. Philippe Brun (SOC). Les mutuelles ne sont pas seules concernées et l'exonération de toutes les compagnies d'assurance ne va pas dans le bon sens. Ce que vous appelez surtransposition peut aussi être une volonté de l'Assemblée nationale de donner au rapportage extra-financier un cadre juridique ambitieux, exemplaire en Europe.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Vous n'expliquez pas en quoi il serait moins-disant d'exclure les assurances non-vie de l'obligation de *reporting*. Les y soumettre porterait notamment atteinte à la performance, à la compétitivité et à l'attractivité de nos mutuelles, qui représentent une part significative de l'activité assurantielle dans notre pays.

La commission rejette l'amendement.

Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CF21, CF22 et CF23 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **modifié**.

Article 4 : *Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2118/UE du 24 novembre 2021 concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité*

Amendement de suppression CF9 de M. Ugo Bernalicis.

M. David Guiraud (LFI-NUPES). Cet amendement tend à supprimer l'article 4, lequel autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur une directive européenne qui assure l'indemnisation des dommages subis par les victimes de conducteurs non assurés. Il est excessif d'empêcher l'examen de ces dispositions importantes par le Parlement. Les chiffres varient d'une année sur l'autre, mais les personnes concernées par ces dommages seraient au nombre de 20 000 ou 30 000. Nous ne voulons pas brader la délibération démocratique et la remplacer peu à peu par des décrets et des ordonnances.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. La directive doit être transposée au plus tard le 23 décembre 2023, ce qui nous impose une contrainte de temps. Par ailleurs, aucun véhicule législatif ne permet d'aborder cette question. La directive est au demeurant très prescriptive, et ne laisse quasiment pas de marge de manœuvre pour adapter le droit national. La question a fait l'objet d'un débat au Parlement européen et les instances européennes se sont prononcées sur plusieurs points, de telle sorte que cette législation est justifiée.

Je me suis tout de même interrogé sur le fait que les engins de déplacement personnels motorisés soient soumis, dans la directive, à une assurance facultative alors qu'en droit français l'assurance de ces engins est obligatoire, mais le Gouvernement m'a indiqué que cette obligation serait maintenue.

La vraie question est moins celle de l'habilitation, pour laquelle nous disposons de garanties suffisantes, que celle de l'effectivité de l'assurance des pilotes de trottinettes, dont un quart seulement sont assurés. De fait, lorsqu'ils causent des accidents entraînant des dommages corporels à des tiers, par exemple s'ils renversent une poussette d'enfant, c'est le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages qui indemnise en cas de défaut d'assurance.

La commission rejette l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF2 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **modifié**.

Article 4 bis (nouveau) : *Audition du directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant sa nomination*

Amendement CF33 du rapporteur pour avis.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir accepté cet amendement portant article additionnel après l'article 4, qui ne porte pas sur la transposition de la directive.

J'ai pris conscience que le directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, le FGAO, que j'ai entendu à propos du défaut d'assurance des trottinettes électriques dans le cadre des auditions auxquelles j'ai procédé, gérait plus de

600 millions d'euros de fonds publics. Compte tenu des sommes en jeu et des questions traitées, il serait de bon sens que notre commission puisse auditionner son successeur avant sa nomination.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). À quoi correspondent ces 600 millions d'euros de fonds publics ? Comment sont-ils répartis ? Quelle est la procédure de nomination ?

M. Philippe Brun (SOC). L'avantage des textes fourre-tout, c'est qu'on peut y fourrer une nouvelle disposition sans qu'elle apparaisse comme un cavalier législatif tombant sous le coup de l'article 45 de la Constitution !

Nous sommes plutôt favorables à la démarche de transparence et de redevabilité proposée. Outre les auditions relatives aux nominations relevant du Président de la République, qui doivent faire l'objet, au titre de l'article 13 de la Constitution, d'avis motivés de l'Assemblée et du Sénat, nous créerions donc une nouvelle forme d'auditions « code des assurances », consistant en un débat et des questions sans vote. Nous sommes peut-être en train d'inventer un nouveau Parlement, qui auditionnera un plus grand nombre de responsables publics, y compris ceux pour lesquels il ne dispose pas d'un pouvoir de nomination.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Plusieurs organismes sont déjà soumis à cette procédure, dont le Haut Conseil des finances publiques.

Madame Dalloz, le directeur général du Fonds de garantie des assurances obligatoires est nommé par le conseil d'administration de ce fonds, constitué de représentants des compagnies d'assurance, sur proposition du président du conseil d'administration du fonds et du commissaire du Gouvernement nommé par le ministre chargé de l'économie. Les recettes de cet organisme sont issues de prélèvements sur les primes d'assurance, et sont donc assimilées à des prélèvements obligatoires : c'est la raison pour laquelle je les ai désignées comme des fonds publics. Le FGAO a récemment versé 120 millions d'euros pour les accidents corporels causés par des personnes non assurées.

L'amendement tend également à étendre la mesure à la nomination du directeur général du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, qui dispose de 450 millions d'euros.

M. le président Éric Coquerel. Je voterai cet amendement. Ce qui renforce le contrôle du Parlement sur ce type de désignations va dans le bon sens.

La commission adopte l'amendement CF33 du rapporteur pour avis portant article additionnel.

CHAPITRE II

Dispositions en matière de droit des sociétés

Article 5 : *Mise en cohérence du droit national des titres avec le régime européen instauré par le règlement sur un régime pilote pour les infrastructures de marché reposant sur la technologie des registres distribués*

La commission adopte l'amendement rédactionnel CF32 du rapporteur pour avis.

Amendement CF26 du rapporteur pour avis.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à rendre applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna les dispositions des 2^o bis, 2^o ter et 2^o quater introduits par le Sénat à l'initiative du Gouvernement.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF31 du rapporteur pour avis.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet d'exclure du plafonnement selon un seuil fixé par décret prévu par le code monétaire et financier les transactions en monnaie électronique qui porteraient sur des titres financiers stockés grâce à la technologie de registres distribués, afin de permettre à toutes les transactions de ce type d'entrer dans le champ du régime pilote, indépendamment de leur montant.

La commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 modifié.

Article 5 bis : Agrément préalable à l'exercice de la profession de prestataire de service sur actifs numériques

Amendement CF30 du rapporteur pour avis.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Dans la perspective de l'instauration d'un agrément européen qui s'appliquera à l'ensemble des prestataires de service sur actifs numériques à partir d'octobre 2024, le Sénat a craint que de nouveaux opérateurs ne se précipitent pour être enregistrés en France afin de bénéficier de la « clause du grand-père », car l'agrément européen sera prolongé de dix-huit mois pour les opérateurs déjà enregistrés. Le Sénat a donc fixé au 1^{er} octobre 2023 la date limite pour l'agrément des nouveaux opérateurs Psan.

Le niveau d'exigence requis pour obtenir cet agrément étant très élevé par rapport à celui qui s'applique à un simple enregistrement, cette disposition ne manquera pas de faire obstacle aux nouveaux entrants désireux d'intervenir sur le marché français. Or la place de Paris est très attractive et très dynamique, avec un montant de capitalisation intéressant, et nous n'avons pas observé jusqu'ici de difficultés particulières avec les opérateurs bénéficiant d'un enregistrement.

L'amendement tend donc à repousser l'échéance au 1^{er} janvier 2024 afin de donner plus de temps aux nouveaux entrants pour demander leur agrément et à l'AMF, qui délivre cet agrément, pour instruire les dossiers qui lui seront soumis.

M. Philippe Brun (SOC). Selon la lettre de l'article 5 bis adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Hervé Maurey, la date du 1^{er} octobre 2023 vise les demandes d'agrément et non l'agrément lui-même. L'AMF n'est donc soumise à aucune pression dans le traitement de ces dernières. Nous ne voyons pas l'intérêt d'un report au 1^{er} janvier 2024.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Cette question n'est pas encore entièrement résolue mais le sera sans doute en séance publique.

Il n'en reste pas moins qu'un tel report permettra de laisser un peu plus de temps à l'AMF pour instruire les dossiers, de même qu'aux Psan qui souhaiteraient pouvoir intervenir sur le marché. Une certaine incompréhension s'est fait jour autour de l'amendement du sénateur Maurey, les soixante et un opérateurs enregistrés à ce jour pensant qu'ils devraient être agréés à partir du 1^{er} octobre 2023. Or il semble que cela ne soit pas tout à fait l'esprit de cet article. Si nous affirmons que seuls les nouveaux opérateurs sont concernés, lesquels devront déposer leur demande d'agrément – et non d'enregistrement – au 1^{er} janvier 2024, nous rassurons ceux qui sont déjà enregistrés et nous fixons une contrainte sans laquelle certains opérateurs se contenteraient d'un enregistrement pour profiter de la « clause du grand-père » permettant de poursuivre l'activité jusqu'au mois de mars 2026.

La commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 bis ainsi rédigé.

Article 6 : *Habilitation à légiférer pour assurer la mise en conformité du droit national avec le règlement relatif à un cadre pour le redressement et la résolution des contreparties centrales*

Amendement de suppression CF10 de Mme Farida Amrani.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour harmoniser le rôle des chambres de compensation. Ces instances intermédiaires entre les acheteurs et les vendeurs de produits financiers jouent un rôle important, y compris pour la place de la France au sein de l'Union européenne et pour sa population. Les représentants de la nation doivent donc pouvoir en débattre. Or une telle habilitation, excessive, empêche l'examen des dispositions de cette directive par le Parlement. Nous proposons donc la suppression de cet article.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Il n'est pas question d'une directive mais d'un règlement, lequel s'applique obligatoirement, sans aucune marge de manœuvre pour les États.

Je suis d'autant moins favorable à cet amendement que ce règlement est entré en vigueur le 12 août 2022. Nous devons donc transcrire dans notre droit national ces dispositions européennes s'appliquant aux chambres de compensation ou contreparties centrales.

M. Philippe Brun (SOC). Nous sommes favorables à cet amendement.

Il n'est pas question de transposer un règlement, qui est d'application directe, mais de la mise en conformité de notre droit national. Il me semble problématique que le Parlement soit dessaisi, en la matière, du pouvoir de décider du régime de sanction et des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Nous désapprouvons donc le recours à l'ordonnance.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF29 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 modifié.

Article 7 : *Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2021/2101/UE du 24 novembre 2021 renforçant la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés*

Amendement de suppression CF12 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Charlotte Leduc (LFI-NUPES). L'article 7 autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la directive sur la transparence fiscale « pays par pays », laquelle régule la publication d'informations sur les bénéficiaires et les impôts des multinationales.

Ces informations sont d'une grande importance pour lutter contre l'évasion fiscale ; or cette directive, élaborée avec le Medef, comporte en la matière de faibles exigences fiscales, peu efficaces. Par exemple, une clause de sauvegarde permet aux multinationales de ne pas publier les informations qu'elles considèrent comme « sensibles », alors qu'il conviendrait de connaître leurs activités dans chacun des pays du monde, notamment dans les paradis fiscaux, dont nous savons qu'ils ne sont pas tous répertoriés. Il suffit aux multinationales d'établir une seule filiale dans ceux qui ne figurent pas sur la liste pour faire de l'évasion fiscale. Elles seront même encouragées à s'y installer : elles paieront peu d'impôts et n'auront pas à déclarer leurs activités publiquement.

Comment croire que le Gouvernement ne relaiera pas encore la position du Medef et qu'il fera les choix nécessaires pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale ? Nous proposons donc la suppression de cet article.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. D'après vous, ce texte ne serait pas suffisamment ambitieux et le recours à l'ordonnance ne se justifierait pas. Or nous sommes face à une petite révolution : aujourd'hui, les informations fiscales appelées à être publiées en application de la directive ne sont pas publiques ; demain, elles le seront. Chaque citoyen pourra vérifier quel est le montant de l'impôt payé par chaque entreprise européenne, pays par pays, ce qui enrichira le débat démocratique.

De plus, les informations disponibles ne sont pas négligeables. Elles incluent par exemple le chiffre d'affaires et ses modalités de calcul, le montant du bénéfice ou des pertes avant impôt, celui de l'impôt sur les revenus des sociétés dû, de l'impôt sur les revenus des sociétés acquitté et le montant des bénéfices non distribués.

La directive, dites-vous, ne permettra pas de connaître les activités des multinationales dans tous les pays du monde, mais il est impossible qu'il en soit autrement. En matière d'information fiscale, un principe de réciprocité s'applique. Il n'est pas possible, par exemple, d'obliger les entreprises chinoises à nous transmettre des informations fiscales pays par pays.

De surcroît, vous connaissez la sensibilité des États-Unis sur les sujets commerciaux. Élu d'une circonscription viticole, je n'ai pas l'intention de rallumer une guerre commerciale avec eux pour obtenir la publication des informations fiscales des multinationales américaines, dont ils ne voudront d'ailleurs pas.

Enfin, concernant le recours à l'ordonnance, je rappelle que la directive doit être transposée le 22 juin 2023 au plus tard. Ce très court délai justifie donc d'y recourir. Quel autre véhicule législatif, d'ici là, pourrait-il être utilisé ?

La clause de sauvegarde, quant à elle, ne dure que cinq ans et ne s'applique pas aux entreprises installées dans des États non coopératifs mais elle n'en est pas moins très utile, en particulier dans l'ordre commercial.

Avis défavorable.

M. Fabien Di Filippo (LR). Nous regrettons également cette transcription par voie d'ordonnance. Outre que le Gouvernement disposait d'un an pour s'y préparer sur un plan législatif, le Sénat n'a pas obtenu les informations qu'il demandait sur les obligations déclaratives des entreprises et sur la définition de la clause de sauvegarde. Nous sommes donc très réticents à l'endroit de cet article.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Sénat a obtenu les informations qu'il souhaitait et a adopté l'article.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF3 du rapporteur pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 modifié.

Article 8 (supprimé) : *Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises*

Amendement CF17 du Gouvernement et sous-amendement CF27 du rapporteur pour avis.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Pour justifier la suppression de l'article dans sa rédaction initiale, le Sénat a fait valoir l'absence d'étude d'impact et une habilitation trop large mais nous avons, depuis lors, obtenu des avancées significatives.

Cette habilitation vise à réformer les obligations des entreprises, notamment françaises, en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). La directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle réforme profondément le cadre du *reporting* à travers le principe de la double matérialité. Là encore, il s'agit d'une vraie révolution : les impacts environnementaux et sociaux de l'activité des entreprises seront désormais mesurés, en plus de ceux qui, parmi eux, ont des conséquences sur cette activité même.

Rendre compte de tels enjeux suppose de disposer d'un rapport de durabilité comprenant des informations complètes, comparables, fiables, comme en matière de comptabilité financière.

De plus, cette directive fixe un très haut niveau de standardisation dans un cadre juridique européen dont le droit français ne peut s'écarter, car cela reviendrait à biaiser le principe de la standardisation et de l'harmonisation du référentiel RSE. N'imaginons pas que le Gouvernement français s'amuse à bricoler dans son coin ! En outre, une telle standardisation s'impose car le référentiel RSE de l'Union européenne sera audité par les commissaires aux comptes. Le standard français doit donc être rigoureusement comparable au standard européen.

Pour une transposition aussi technique, une ordonnance me semble justifiée. Je rappelle qu'il existe treize standards de RSE dans notre pays ! Plus personne ne s'y retrouve, l'information n'est pas comparable, les critères différent : c'est le grand foutoir !

Cette transposition nous permettra donc de disposer d'un cadre standardisé qui permettra aux entreprises de faire des économies, qui favorisera une meilleure lisibilité et qui permettra de rendre compte de la durabilité de l'activité de nos entreprises.

Le sous-amendement est rédactionnel.

M. Fabien Di Filippo (LR). En la matière, le Sénat a là encore procédé à d'utiles modifications, et j'ai du mal à croire aveuglément le rapporteur et à me fier aux vellétés gouvernementales.

Vous avez affirmé qu'il n'y aurait aucune surtransposition. Pourquoi, dès lors, une habilitation aussi large ? S'il existe en France treize standards de RSE, nous devons d'abord balayer devant notre porte ! L'harmonisation n'est pas une mauvaise chose mais le remède ne risque-t-il pas d'être pire que le mal ? De ce point de vue, nous avons été suffisamment échaudés.

M. Philippe Brun (SOC). Cet amendement du Gouvernement va à rebours des avancées obtenues par le Sénat.

La formulation retenue par le Gouvernement ne vise pas seulement une obligation de publication des informations – ce à quoi nous sommes favorables – mais l'ensemble des contraintes environnementales, sociales et de gouvernance des entreprises comme les dispositifs d'audit ou de signalements ce qui, en l'état, n'est pas acceptable. Une telle habilitation est trop large et nous sommes dans notre rôle lorsque, avec nos collègues sénateurs, nous la rejetons.

Je suis favorable à un retour à la rédaction équilibrée issue des deux amendements adoptés en commission des affaires sociales et en commission des finances du Sénat.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. Le Sénat ayant supprimé l'article 8, je ne vois pas à quelle rédaction équilibrée vous vous référez.

Compte tenu des observations du Sénat et de celles que j'ai formulées, le Gouvernement propose une nouvelle rédaction qui réduit considérablement le champ de l'habilitation. Le périmètre retenu ne laisse aucun doute : le Gouvernement français s'engagera dans une voie permettant d'obtenir le plus haut niveau de standardisation.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement et l'amendement **sous-amendé**.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 8 **ainsi rédigé**.*

CHAPITRE V

Dispositions relatives aux activités bancaires

Article 13 : *Habilitation à prendre par voie d'ordonnance les mesures de transposition de la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits*

Amendement de suppression CF11 de Mme Farida Amrani.

M Damien Maudet (LFI-NUPES). C'est au Parlement qu'il appartient de remédier au vide juridique concernant les prêts non performants.

M. Daniel Labaronne, rapporteur pour avis. La question de l'encadrement du marché et des acteurs gérant les actifs non performants est importante. Cette directive, précisément, propose une régulation. Il appartient d'autant plus au Gouvernement de la transposer dans le droit français qu'elle laisse peu de latitude aux États membres. Un sujet aussi technique nécessite des échanges approfondis avec l'ACPR.

Avis défavorable, même si le Gouvernement devra nous donner des précisions, en séance publique, sur le rôle réel de ces opérateurs qui récupéreront des crédits non performants pour, ensuite, les recouvrer. Il conviendra de s'assurer qu'ils s'inscrivent dans un cadre hautement transparent, régulé et contrôlé.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CF24 du rapporteur pour avis.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 13 **modifié**.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS

Lors de sa réunion du mardi 17 janvier 2023, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République examine pour avis (avec délégation au fond) les articles 9 à 11, 17, 18 et 25 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (n° 619) (Mme Émilie Chandler, rapporteure)⁽¹⁾.

Mme Caroline Abadie, présidente. Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de notre président, Sacha Houlié, qui représente la présidente de l'Assemblée nationale à la rentrée solennelle du tribunal de commerce de Paris.

Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Pas moins de cinq commissions sont concernées par ce texte. Il a été fait le choix de déléguer au fond à chacune les articles relevant de son champ de compétences, soit, pour la commission des lois, les articles 9 à 11, 17, 18 et 25.

La commission des affaires sociales se réunissant demain, nous devons donc examiner ce texte aujourd'hui. S'agissant non d'un examen pour avis classique mais d'une délégation, notre position sera reprise sans débat par la commission des affaires sociales.

Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis. Nous examinons le premier projet de loi DDADUE de la législature concernant la commission des lois. Cet acronyme, connu dans le jargon parlementaire, désigne les projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne, qui ont la réputation d'être des textes techniques, parfois rébarbatifs et laissant peu de marge de manœuvre au législateur. Leur objet est de transposer en droit interne des règlements et directives européens, ce qui en fait, par nature, des textes composites brassant de nombreux sujets.

Ce projet de loi DDADUE présente un champ très large, avec trente-et-un articles initiaux portant sur l'économie, la santé, les transports, l'agriculture, le droit du travail, le droit commercial ou la protection de l'enfance. Il a été présenté en Conseil des ministres le 23 novembre dernier. Le Sénat, saisi en premier, l'a adopté en première lecture le 13 décembre.

Comme au Sénat, la commission des affaires sociales est saisie au fond, et des délégations au fond ont été accordées aux autres commissions permanentes, en fonction de leur périmètre de compétences. La commission des lois a ainsi hérité de six articles, qui transposent ou corrigent des surtranspositions de cinq directives et d'un règlement européens dans notre droit.

Nous avons effectué plusieurs auditions pour examiner le détail de ces articles, qui se sont surtout tenues, compte tenu du calendrier, pendant la suspension des travaux parlementaires.

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.12733520_63c6c71acfc3a.commission-des-lois--diverses-dispositions-d-adaptation-au-droit-de-l-union-europeenne-dans-le-doma-17-janvier-2023

Nous avons auditionné les responsables des administrations centrales chargées du suivi de la législation modifiée : la direction des affaires civiles et du sceau, la direction générale de l'offre de soins, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie. Nous avons aussi auditionné des représentants de l'Association française des entreprises privées et de l'Union nationale des professions libérales, pour avoir le point de vue des entreprises.

L'article 9, relatif au droit des sociétés, porte sur les opérations de fusion, de scission et d'apport partiel d'actifs. Il a pour objet la transposition de la directive du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières, sachant que le délai de transposition expire le 31 janvier. Il habilite le Gouvernement à effectuer cette transposition par voie d'ordonnance, ce qui est justifié par son caractère très technique et par l'étroitesse des marges de manœuvre nationale sur ce point, les discussions ayant eu lieu au sein des institutions européennes.

L'un des apports de cette directive est de créer une procédure de transformation transfrontalière permettant aux sociétés constituées conformément au droit d'un État membre de se transformer en une société dont la forme juridique est régie par le droit d'un autre État membre, en y transférant au moins leur siège statutaire, tout en conservant leur personnalité juridique.

Le Gouvernement a beaucoup avancé sur le projet d'ordonnance et a communiqué plusieurs fiches de transposition. L'ordonnance pourrait donc être publiée rapidement. C'est pourquoi le Sénat a ramené le délai d'habilitation de six à trois mois. Je vous proposerai d'être favorables à cet article dans la version du Sénat, sous réserve de l'adoption d'un amendement rédactionnel.

L'article 10, également relatif au droit des sociétés, assouplit le régime de sanctions prévoyant une dissolution judiciaire pour insuffisance de capitaux propres. Le droit français offre la possibilité d'une dissolution judiciaire, à la demande de tout intéressé, d'une société commerciale dont les capitaux propres sont inférieurs à la moitié du capital social. Sur ce point, le droit français est beaucoup plus strict que la directive européenne du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés. Dans de nombreux États membres, la dissolution judiciaire en cas d'insuffisance de capitaux propres n'est pas automatique.

L'article 10 corrige donc un excès. Il écarte le risque de dissolution de sociétés parfaitement viables, mais dont les capitaux propres sont inférieurs à la moitié du capital social. Cela rassurera les nombreuses entreprises dont les capitaux propres ont diminué en raison de la crise de la covid notamment, et assurera à nos entreprises le même traitement que celui appliqué à leurs concurrentes de l'Union européenne (UE).

L'article 10 remplace la dissolution judiciaire par la possibilité de réduire le capital social en deçà d'un seuil défini par décret. Je vous proposerai d'y être favorables, sous réserve de l'adoption de quelques amendements rédactionnels.

L'article 11 porte sur le droit de la commande publique. Il sera sans doute au cœur de nos débats, en particulier son mécanisme d'auto-apurement. Je signale que son unique objet est de mettre notre droit en conformité avec la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) dite Vert Marine, que les acteurs publics et les autorités concédantes appliquent d'ores et déjà, mais sans cadre juridique.

L'article 11 accroît donc la sécurité juridique en la matière. Il met le droit français en conformité avec le droit européen, en l'espèce les directives du 26 février 2014 relatives à la passation des marchés publics et à l'attribution de contrats de concession. Je vous proposerai d'y être favorables, sous réserve de l'adoption d'un amendement essentiellement rédactionnel.

Les articles 17 et 18 relèvent du droit du travail au sens large. Avec les articles 15 et 16, dont notre commission n'a pas été saisie, ils visent à transposer la directive du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne. Ils ont pour objet de garantir l'information des travailleurs sur les principales caractéristiques de leurs conditions de travail, telles que les horaires et les congés.

Le droit français, sur ce point, est en grande partie conforme au droit européen, mais quelques adaptations à la marge sont nécessaires. L'article 17 concerne les agents publics ; l'article 18 s'applique aux praticiens hospitaliers relevant du code de la santé publique. Je ne vous proposerai aucune modification.

Enfin, l'article 25 porte sur la protection de l'enfance. Il actualise, dans le code de l'action sociale et des familles, les références aux règles européennes permettant la coopération internationale en la matière. Il assure la continuité de la coopération internationale et la transmission d'informations entre États membres de l'UE. Je ne vous proposerai aucune modification non plus.

Les articles dont nous sommes saisis sont techniques. Ils ont fait l'objet d'un examen à l'échelon européen.

Mme Caroline Abadie, présidente. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Guillaume Gouffier Valente (RE). C'est la deuxième fois depuis le début de la législature que nous légiférons sur des adaptations de notre droit interne au droit de l'Union européenne. Le précédent texte, adopté l'été dernier, avait une portée essentielle : il visait à prévenir la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

La délégation au fond à la commission des lois est d'un périmètre restreint – six articles sur les trente-deux transmis par le Sénat – et composite – nous examinons des dispositions relatives au droit des sociétés, à la protection des travailleurs, à la protection de l'enfance et au droit de la commande publique. Si elles sont de nature technique et n'ont été modifiées qu'à la marge au Sénat, ces dispositions n'en sont pas moins essentielles pour garantir la conformité de notre droit au droit européen, dans des domaines d'importance, avec des implications concrètes.

L'article 10, relatif à l'obligation d'apurement des pertes d'une société, permet de remédier à une situation de surtransposition qui faisait courir aux sociétés françaises un risque de dissolution excessif par rapport aux autres entreprises de l'Union, ce qui est particulièrement préjudiciable dans un contexte de crise.

L'article 11 porte sur le mécanisme de régularisation des opérateurs économiques sujets, en raison d'une infraction pénale, à une exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics. Cette disposition, qui fera débat tout à l'heure avec des amendements de nos collègues du Rassemblement national et de la France insoumise, vise à remédier au caractère incomplet, récemment relevé par le Conseil d'État, de la transposition de deux directives européennes, ce qui expose la France à un recours en manquement.

Le rapporteur pour avis socialiste de la commission des lois du Sénat a proposé de préciser cette mise en conformité, afin d'assurer le caractère pleinement dissuasif des peines d'exclusion de plein droit. L'inscription dans le texte, par la Haute Assemblée, du principe selon lequel les mesures de régularisation prises par l'opérateur économique pour prévenir toute nouvelle infraction font l'objet d'une évaluation tenant compte de la gravité de l'infraction, n'est pas remise en cause par notre rapporteur. Au contraire, elle proposera par amendement de compléter cette évaluation pour qu'elle tienne aussi compte des circonstances particulières de la commission des faits.

Elle nous proposera également de conserver les autres apports du Sénat, notamment la limitation du délai et du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue à l'article 9.

Le groupe Renaissance soutient ce positionnement équilibré, qui opère une juste conciliation eu égard à la nécessaire mise en conformité de notre droit interne au droit de l'Union européenne. Il sera favorable aux articles amendés par Mme la rapporteure pour avis.

M. Jordan Guitten (RN). Nous examinons ce texte dans l'urgence. Son seul titre démontre son caractère disparate et incohérent.

L'Assemblée nationale devrait examiner les projets de loi visant à adapter le droit français au droit européen dans de meilleures conditions, hors de toute urgence et avec au moins un projet de loi par domaine. De surcroît, il serait nécessaire d'étudier l'acceptation précise des directives européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Nous regrettons l'engagement de la procédure accélérée. Si ce projet de loi est étudié dans l'urgence, c'est parce que l'Union européenne, il faut le dire, nous impose de façon expéditive des directives, en brandissant la menace de sanctions en cas de retard ou de refus d'adaptation. Le Parlement français ne doit pas être la chambre d'enregistrement consultative d'un droit supposément supérieur. Nous le rappellerons systématiquement. Nous défendrons les intérêts des Françaises et des Français à chaque instant, en dépit des sanctions que Bruxelles pourrait prendre. Nos intérêts ne se bradent pas.

L'article 9 vise à habiliter le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive du 27 novembre 2019, afin de renforcer la mobilité des entreprises au sein de l'UE. Il faut le dire, favoriser cette mobilité, c'est encourager la délocalisation pour des raisons fiscales ou sociales. Nous avons pourtant déjà connu de nombreuses délocalisations... À croire que 6 millions de chômeurs ne vous suffisent pas ! Mon département de l'Aube a déjà largement perdu son tissu industriel, malheureusement, et vous continuez à faciliter les délocalisations !

Habiliter le Gouvernement à transposer cette directive par ordonnance n'est absolument pas justifié. Le débat démocratique devrait être préservé. Le retard pris par le Gouvernement ne saurait justifier l'affaiblissement du débat démocratique. Nous voterons donc les amendements visant à supprimer l'article.

L'assouplissement des sanctions prévu à l'article 10 est une bonne mesure, dans un contexte où les entreprises sont confrontées à de nombreux problèmes, en raison notamment du prix de l'énergie.

La transposition des directives prévue à l'article 11 a été écartée par le Gouvernement en 2015 et en 2016, au motif qu'elles comportaient des dispositions contraires à toute moralité de la vie publique. Il s'agit d'un mécanisme permettant à des opérateurs économiques exclus des procédures de passation de marchés publics en raison de la commission d'infractions particulièrement graves de bénéficier à nouveau de l'argent public – car ce sont bien nos impôts qui financent la dépense publique, en l'espèce les marchés publics.

Au nom de la libéralisation totale prônée par l'UE, des opérateurs condamnés pour des faits graves pourront donc de nouveau bénéficier de marchés publics. C'est scandaleux et immoral. Cet exemple illustre le gouvernement des juges, qui nous impose, par le biais de la CJUE et du Conseil d'État, d'appliquer des directives que le Gouvernement refusait d'appliquer en 2015 et en 2016. Une fois de plus, la souveraineté législative du gouvernement français est bafouée.

Les articles 17 et 18 obligent à donner davantage d'informations aux agents soumis au code général de la fonction publique. Sachant qu'ils y ont d'ores et déjà accès, ces articles servent plus l'harmonisation européenne que la formation des agents. L'article 25 est la suite logique de l'entrée en vigueur du règlement dit « Bruxelles II *bis* refonte ».

Le groupe Rassemblement national tient à rappeler le caractère antidémocratique de ces directives, que l'on impose aux parlementaires, donc aux Français. L'obligation de l'Assemblée nationale et du Sénat de se conformer aux directives votées au Parlement européen est une injure à notre souveraineté et à notre démocratie. Nous aurions préféré que l'Union européenne nous impose d'exécuter 100 % des obligations de quitter le territoire français, plutôt que des transpositions quasi-inutiles ou contraires aux intérêts des Français !

L'uniformisation voulue par l'Union est un motif de destruction de la spécificité de chaque nation, visant à les inclure dans un empire technocratique destructeur du droit à la continuité historique des peuples qui composent les nations européennes et du droit des souverainetés de ces États-nations. En responsabilité, et en rappelant le caractère obligatoire et antidémocratique du projet de loi, le groupe Rassemblement national sera défavorable au texte.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). Le présent projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne impose de mettre en conformité notre droit national avec six règlements et six directives européens, à la suite de mises en demeure ou de décisions contentieuses de l'UE à l'égard de la France. Il est donc urgent de les transposer dans notre droit, mais en les soumettant au débat parlementaire, pour déterminer le contour de leur adaptation et de leur exécution.

Quel esprit anime ce projet de loi : établir des règles de fond dont nous allons débattre de manière démocratique, pourrions-nous légitimement penser ? Certainement pas. En toute logique, le Gouvernement, dont l'aversion pour le débat parlementaire est bien connue, demande dans plusieurs de ses articles, et non des moindres, des habilitations à légiférer par ordonnances. Il s'agit à nouveau de se passer de la représentation nationale.

Nul n'en est surpris dans nos rangs, compte tenu de l'absence désinhibée de considération pour le débat parlementaire dont le Gouvernement fait preuve depuis plusieurs mois. La représentation nationale intervient en guise de validation, pour lui permettre de légiférer comme bon lui semble, au mépris des principes les plus fondamentaux de nos débats.

Pensez-vous, chers collègues, que c'est pour cela que les Français nous ont élus ? Nous nous adressons à la minorité parlementaire : acceptez-vous que l'on vous dépossède de votre compétence parlementaire ? Il sera opportun de vous poser la question lorsque vous voterez en faveur de ces habilitations, ce que vous ferez en pleine conscience, n'en doutons pas à ce stade de l'examen du projet de loi !

L'article 9 transpose une directive introduisant deux nouvelles procédures relatives aux transformations, fusions et scissions transfrontalières de sociétés de capitaux. Il impose notamment l'adoption de dispositions anti-fraude et anti-abus pour contrôler la légalité de ces opérations. Pour transposer cette directive, le Gouvernement nous demande une habilitation à légiférer par ordonnance.

Rappelons que cette directive a été adoptée il y a trois ans, et que son délai de transposition expire le 31 janvier, dans une dizaine de jours. Par quel hasard le Gouvernement a-t-il attendu le dernier moment pour la transposer, alors qu'il a eu trois ans pour la soumettre au débat parlementaire ? Disons-le clairement, nous sommes placés au pied du mur car faute de transposition, notre législation sera non conforme au droit de l'Union européenne. Mais ne nous dites pas que le temps presse désormais !

L'article 11 a été jugé insuffisant par le Sénat, qui en a revu les contours. Il transpose sans cadre suffisant la possibilité, pour les acteurs économiques coupables de graves infractions pénales, de déroger à la sanction fondamentale qu'est l'exclusion des marchés publics pour cinq ans. Ils pourront donc, en prouvant leur bonne foi, ne pas subir cette sanction, pourtant appliquée de plein droit après une condamnation.

Pour illustrer cette anomalie, rappelons qu'il s'agit d'infractions telles que la corruption passive, le trafic d'influence, le détournement de biens publics ou la prise illégale d'intérêts, bref de la grande délinquance, qui coûte très cher à notre contrat social. Cette transposition est contraire aux dispositions introduites dans le droit français il y a quelques années, dans un objectif alors considéré comme louable de moralisation de la commande publique.

Ce mécanisme exonérant les entreprises délinquantes est appelé « auto-apurement ». S'il figurait dans la loi qui sera adoptée, nous inviterions les Français condamnés pour délit grave à s'auto-apurer à leur tour – l'exemple venant si souvent d'en haut !

À nos yeux, le présent projet de loi ne vise qu'à conformer notre droit, dans la précipitation et par ordonnances, aux directives et aux règlements de l'UE.

Mme Mathilde Desjonquères (Dem). Ce projet de loi vise à transposer en droit français plusieurs textes européens ou à assurer la mise en conformité de notre droit national avec ces derniers. Cet agrégat de dispositions hétérogènes découle d'une réglementation fiscale et économique européenne complexe. Cette diversité témoigne de la forte activité législative du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen au cours des dernières années, qui amène les États membres à adapter leurs législations respectives.

L'objectif est clair et nous le partageons sans difficulté. La transposition des directives doit être effectuée dans les délais impartis afin de garantir l'effectivité du droit de l'Union européenne et de limiter le risque de recours en manquement introduits contre la France. Derrière ces transpositions, il y a nos concitoyens, nos petites et moyennes entreprises. Aujourd'hui encore plus qu'hier, nous devons nous tenir à leurs côtés.

S'agissant de ces dernières, nous nous réjouissons que l'article 10 veuille modifier les dispositions du code de commerce pour mettre un terme à une situation de surtransposition susceptible de porter préjudice à nos entreprises, déjà fragilisées par les crises récentes du covid et de la guerre en Ukraine. Cette heureuse correction, qui modifie la nature de la sanction à laquelle s'expose toute entreprise dont les capitaux propres seraient inférieurs à la moitié de son capital social, en remplaçant la dissolution par l'obligation d'apurer les pertes, permettra à nos entreprises de rester concurrentielles face à leurs concurrentes européennes. Il s'agit d'une avancée concrète pour nos petites et moyennes entreprises, dont nous ne pouvons que nous réjouir.

De même, la transposition partielle de la directive relative à la passation des marchés publics était susceptible de nuire à nos opérateurs économiques. Il est heureux que le Sénat ait choisi de préserver l'effet dissuasif des peines d'exclusion des procédures de passation des marchés publics.

S'agissant de nos concitoyens, plus particulièrement des agents publics, nous ne pouvons que saluer l'avancée consacrée par le texte, qui bénéficiera aux trois versants de la fonction publique, soit au moins 5,66 millions de personnes. L'obligation d'information consacrée par l'article 17 permettra la communication aux agents d'informations et de règles essentielles relatives à l'exercice de leurs fonctions. Cet apport et son élargissement, à l'article 18, aux praticiens hospitaliers, ne sont pas négligeables, notamment au regard du droit à l'information et de son caractère individualisé.

Par ailleurs, le projet de loi contient plusieurs dispositions permettant de rendre plus efficiente la coopération entre les services d'aide sociale à l'enfance des États membres. Ces modifications législatives sont nécessaires pour renforcer la coopération en matière de responsabilité parentale ou de protection des enfants.

En dépit de la multiplicité et de la technicité de ses dispositions, un seul et même esprit anime le projet de loi, celui d'une Union européenne plus protectrice et plus proche des

citoyens, défendant un projet global et ambitieux d’approfondissement de la coordination entre les États membres. Le groupe démocrate se prononcera en faveur des dispositions desquelles notre commission a été saisie.

M. Hervé Saulignac (SOC). La commission des lois a été saisie de six articles. Le Sénat a procédé à certaines modifications qui sont de nature à mieux ajuster le texte aux spécificités de notre droit national.

L’article 9 habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive du 27 novembre 2019 concernant les transformations, fusions et scissions transfrontalières. Le Sénat a confié aux greffiers des tribunaux de commerce une mission de contrôle de ces opérations transfrontalières, ce qui nous semble être une bonne chose.

En revanche, nous regrettons les méthodes utilisées par le Gouvernement, qui systématise le recours aux ordonnances. Ainsi, le dispositif anti-fraude n’est pas précisé, alors même que l’étude d’impact dresse le constat suivant : « La procédure de contrôle par l’autorité compétente [...] est désormais bien plus substantielle, et doit ainsi être largement revue ».

L’article 10 vise à modifier les dispositions du code de commerce permettant la dissolution judiciaire des sociétés par actions si leurs capitaux propres sont inférieurs à la moitié de leur capital social. Le texte prévoit le remplacement de la dissolution par une obligation de réduire le capital social pour apurer les pertes, dans la limite d’un minimum fixé par décret en Conseil d’État. En cas de réduction de la participation, il n’y a plus de pénalités de dissolution, bien que les capitaux propres ne soient pas égaux ou supérieurs à la moitié du capital social. Cet article sécurise nos entreprises.

L’article 11, relatif au droit de la commande publique, introduit une très grande souplesse, c’est le moins que l’on puisse dire, pour les entreprises condamnées en justice. En leur permettant de prouver leur fiabilité en prenant des mesures concrètes, le mécanisme de régularisation réduit fortement l’effet dissuasif de la peine, alors même qu’il s’agit d’infractions particulièrement graves, allant jusqu’à la traite d’êtres humains.

Les articles 17 et 18 transposent l’obligation d’informer les travailleurs dans le code général de la fonction publique et l’étendent aux personnels médicaux des établissements publics de santé non-fonctionnaires. Toutefois, les agents en fonction avant le 1^{er} août 2022 ne bénéficieront de ce droit que sous réserve d’adresser une demande à leur employeur. Il nous semble regrettable que ce droit ne soit pas mis en œuvre automatiquement pour l’intégralité des agents, y compris ceux qui sont déjà en poste.

L’article 25 modifie le code de l’action sociale et des familles en prévoyant une coopération entre les services d’aide à l’enfance des États membres de l’Union. Cette mise à jour de la législation nationale est justifiée.

M. Philippe Pradal (HOR). Ce texte d’apparence particulièrement technique vise à transposer dans notre droit diverses dispositions du droit de l’Union européenne et à corriger certaines surtranspositions, ce qui est toujours bienvenu.

En réalité, il comporte des mesures importantes, qui ne sont pas sans conséquences sur notre législation. Il rappelle le rôle de protection que peut jouer l’Europe pour les citoyens, travailleurs, consommateurs et dirigeants de société. Il est de notre devoir de parlementaires de nous assurer que les dispositions votées à l’échelon européen sont correctement transposées et adaptées en droit français, afin de nous assurer de l’effectivité du rôle que nous avons fait le choix de confier aux instances européennes.

Notre commission est saisie au fond de six articles, qui transposent des dispositions déterminantes concernant tant les actionnaires que les fonctionnaires, en passant par les opérateurs économiques candidats aux marchés publics.

L'article 9 renforce la protection des actionnaires en consacrant leur droit de retrait s'ils ne souhaitent pas participer à une opération transfrontalière, tout en protégeant les salariés en leur assurant un droit à la participation au sein de l'organe de direction de la société issue de l'opération. Cette protection a été renforcée par les ajouts de nos collègues sénateurs. Ces droits sont déterminants à l'heure où les opérations transfrontalières se multiplient.

En étendant aux infractions pénales les plus graves la possibilité, pour les opérateurs économiques sanctionnés, de démontrer leur fiabilité en prenant des mesures concrètes, le texte permettra à certaines entreprises de soumissionner, en dépit d'une peine d'exclusion de plein droit, à des procédures de passation de marchés publics et à des contrats de concession.

Le groupe Horizons et apparentés salue la disposition introduite par le Sénat prévoyant que les mesures concrètes prises par l'opérateur économique font l'objet d'une évaluation tenant compte de la gravité de l'infraction commise. Ces précisions reprennent les termes des directives concernées. Elles contribuent non seulement à préserver le caractère dissuasif des peines d'exclusion des procédures de passation de marchés, mais aussi à améliorer la lisibilité du droit de la commande publique.

Par ailleurs, grâce à ce projet de loi, les agents des trois fonctions publiques disposeront d'un droit à l'information sur des aspects essentiels de la relation de travail. Même si la France a un peu d'avance en la matière, le groupe Horizons soutiendra toujours l'amélioration de la transparence en matière de relations de travail, que l'employeur soit l'État, ses collectivités ou une entreprise privée.

Telles sont les dispositions qu'il faut transposer dans notre droit pour le mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne. Le groupe Horizons et apparentés votera le projet de loi.

M. Jérémie Iordanoff (Écolo-NUPES). Nous étudions des dispositions techniques mais nécessaires. Notre marge de manœuvre est étroite. Certaines orientations du texte ne vont pas dans le bon sens, mais notre rôle s'arrête à la transposition du droit européen, en laissant de côté les questions de fond.

Nous aurions beaucoup à dire sur l'article 11, relatif au droit de la commande publique. Son objet est de permettre aux entreprises qui se sont rendues coupables d'infractions pénales graves de postuler à nouveau, en apportant la preuve de leur fiabilité, en dépit de leur condamnation et de leur exclusion de plein droit des procédures d'attribution de contrats de la commande publique.

Le régime d'exclusion automatique des procédures de passation de marchés publics a été organisé par le droit de l'Union européenne en vue non de la moralisation de la commande publique, mais de son efficacité. Nous devons composer avec cette contrainte. Notre droit national, en l'état, est incompatible avec cette réglementation européenne, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans la décision Société Vert Marine du 12 octobre 2020. Les écologistes ne s'opposeront donc pas à l'adoption de cet article.

Pour autant, il ne faut pas s'interdire quelques ajustements. Nous soutiendrons par exemple l'amendement de nos collègues socialistes qui vise à préciser les critères permettant d'apprécier la fiabilité des opérateurs économiques.

Nous sommes plus réservés concernant l'article 9, qui prévoit une habilitation tardive, mais peut-être nécessaire au regard de la complexité et de la technicité du sujet.

Nous serons favorables aux autres dispositions.

Mme Elsa Faucillon (GDR-NUPES). Concernant la forme, permettez-moi de citer le rapport d'information sur les méthodes de transposition des directives européennes rendu en 2021 par MM. Bourlanges et Chassaing : « le principal avantage de ce type de loi pour porter les mesures législatives nécessaires à la transposition des directives réside dans son examen rapide par le parlement. Si rapide, en vérité, qu'il prend souvent la forme d'un rituel purement formel de clôture du processus législatif ». La grande majorité des directives étant très techniques, les lois DDADUE font figure de « voiture-balai législative » ou de « loi fourre-tout », pour reprendre les termes de ces auteurs. Par ailleurs, et en dehors de celles concernant la protection de l'enfance, on a du mal à comprendre en quoi les dispositions de ce texte relèvent de la compétence de la commission des lois.

Quant au fond, nous sommes opposés par principe à l'article 9 qui autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer une directive destinée à réformer, tout de même, les régimes des fusions, scissions, apports partiels d'actifs et transferts de siège de sociétés commerciales.

Nous proposerons de supprimer l'article 11 qui insère dans le code de la commande publique un mécanisme de régularisation pour les opérateurs économiques qui ont été sanctionnés par des peines entraînant l'exclusion des procédures de passation de marchés pendant cinq ans. Il n'est pas acceptable qu'un opérateur économique condamné pour des faits graves bénéficie d'une clémence que personne ne tolérerait à l'endroit d'un particulier ordinaire.

Les articles 17 et 18, relatifs à la protection des travailleurs, vont dans le bon sens en ce qu'ils améliorent l'information des travailleurs sur leurs conditions de travail.

Enfin, l'article 25, purement technique, n'appelle aucune remarque de notre part.

Mme Caroline Abadie, présidente. Je précise que la commission des lois est toujours compétente en matière de droit des sociétés, de droit de la commande publique et de droit de la fonction publique.

Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis. Certains ont pu dire que la transposition de cette directive ne donnait pas lieu à un débat démocratique. Pourtant, après plusieurs auditions, nous sommes en train d'examiner les amendements déposés sur ce texte. Il me semble qu'il s'agit de débats.

Quant à la compétence, Mme la présidente a très bien expliqué pourquoi notre commission avait été saisie.

Article 9 : *Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux opérations transfrontalières des sociétés commerciales*

Amendement de suppression CL13 de M. Ugo Bernalicis.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). Certes, le débat se tient au sein de cette commission, mais si nous autorisons le Gouvernement à légiférer par ordonnance, nous priverons le Parlement de ses prérogatives.

L'amendement tend à supprimer cet article, qui prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive relative aux opérations transfrontalières des sociétés commerciales en ce qui concerne les transformations, les fusions et les scissions.

Cette longue directive introduit deux nouvelles procédures qui permettent aux sociétés de capitaux de fusionner avec une société constituée dans un autre État membre, de se transformer en une société de forme juridique similaire d'un autre État membre tout en

conservant leur personnalité morale ou de se scinder en deux ou plusieurs sociétés immatriculées dans des États membres différents, selon des règles harmonisées au sein de l'Union européenne.

Or il n'était en rien justifié de recourir à une ordonnance pour transposer cette directive qui a été adoptée il y a trois ans. Le Gouvernement n'aurait pas dû attendre le tout dernier moment, alors que le délai expire le 31 janvier, pour demander une habilitation. Il aurait pu profiter de ces trois ans pour présenter un projet de loi dédié, dont nous aurions débattu avec d'autant plus d'intérêt que la directive concerne les droits des salariés des sociétés en question.

Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis. Avis défavorable, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'adoption de votre amendement retirerait du texte la possibilité de transposer la directive relative aux opérations transfrontalières. Or, le délai de transposition expirant le 31 janvier 2023, il n'y aura donc pas d'autre véhicule législatif pour transposer la directive.

Vous faites valoir que la directive a déjà trois ans et que le Gouvernement aurait pu mettre à profit ce temps pour préparer un projet de loi. En l'espèce, le recours à l'ordonnance est parfaitement justifié. La directive à transposer concerne les opérations transfrontalières des sociétés, sujet qui relève par nature de la compétence de l'Union européenne et du fonctionnement du marché commun. Dans cette matière, les marges de manœuvre du législateur national sont très réduites. Le débat et les discussions techniques sur ce texte ont déjà eu lieu dans les institutions européennes. Il n'y a donc pas d'intérêt de faire un projet de loi *ad hoc*.

Ensuite, contrairement à ce que vous prétendez, le Gouvernement n'a pas perdu son temps. Il a mis à profit ces trois années pour préparer la transposition de la directive. Le projet d'ordonnance est quasiment prêt. Au cours des auditions, des mesures de transposition ont été présentées. Si vous le souhaitez, je vous communiquerai les fiches de transposition qui m'ont été remises au cours des auditions : vous constaterez que le recours à l'ordonnance se justifie par le caractère très long et technique de la transposition.

Enfin, le Sénat a accepté le recours à l'ordonnance alors qu'il est tout aussi soucieux que vous des droits du Parlement – il a réduit le délai.

M. Philippe Latombe (Dem). Notre groupe votera contre cet amendement de suppression mais la position de la France insoumise peut se comprendre. Le Gouvernement aurait eu le temps, durant les trois ans qui lui étaient impartis pour transposer la directive, de préparer un projet de loi. La technicité de la directive n'est pas un argument suffisant pour faire obstacle à son examen par le Parlement.

Enfin, nous devons prendre garde à la procédure d'habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance. Depuis une décision récente du Conseil constitutionnel, ce n'est pas parce que nous encadrerons les délais de dépôt de l'ordonnance puis de dépôt de la loi de ratification que le Parlement aura à examiner la loi de ratification : il suffit que le Gouvernement, qui conserve pour l'essentiel la maîtrise de l'agenda parlementaire, ne l'inscrive pas à l'ordre du jour. Or, passé ce délai, le texte acquiert une valeur législative. En ce sens, nous nous déposédons tout de même d'une partie de nos prérogatives.

Pour autant, la date limite de transposition étant fixée au 31 janvier, nous n'avons plus le choix. C'est aussi le sens du délai de trois mois que les sénateurs ont voulu fixer : ils sont soucieux, comme nous, d'encadrer les choses, par respect de notre travail. Mais le Gouvernement doit comprendre que le recours systématique à des ordonnances n'est pas forcément la bonne solution, comme M. Bourlanges a voulu le montrer dans son rapport.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). L'argument tiré de la technicité du texte ne tient pas. Nous sommes suffisamment bien entourés pour examiner de manière

approfondie tous les types de texte. Celui-ci est particulièrement important puisqu'il concerne aussi le droit du travail des salariés des entreprises visées. Ne prenons pas cette habitude de déposséder les parlementaires de l'étude de textes au prétexte qu'ils seraient trop ardu.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL2 de Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 modifié.

Article 10 : (articles L. 233-42, L. 225-248 et L. 950-1 du code de commerce) *Élimination d'une sur-transposition de la directive (UE) 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL3, CL4, CL5, CL6, CL7, CL9, CL10, CL11, CL12 et CL8 de Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 modifié.

Article 11 : (articles L. 2141-1, L. 2651-1, L. 2661-1, L. 2671-1, L. 2681-1, L. 3123-1, L. 3351-1, L. 3361-1, L. 3371-1 et L. 3381-1 du code de la commande publique) *Extension du mécanisme d'auto-apurement pour les opérateurs économiques sujets à une exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession*

Amendements de suppression CL14 de M. Ugo Bernalicis et CL15 de Mme Elsa Faucillon.

M. Andy Kerbrat (LFI-NUPES). Peut-on contourner les décisions du juge judiciaire lorsqu'on est une entreprise ? C'est ce que cet article permettra, en autorisant les entreprises condamnées pour des infractions pénales gravissimes à prouver leur bonne foi et à bénéficier ainsi de l'argent public. Ces condamnations sont rappelées aux articles L. 2141-1 et L. 3123-1 du code de la commande publique : trafic de stupéfiants, trafic d'êtres humains, escroquerie, blanchiment, corruption active, fraude fiscale, actes de terrorisme...

La transposition de la directive élargira le mécanisme d'auto-apurement aux délits graves. La France s'y était opposée en 2015 et 2016, ce qui est à son honneur. Elle avait limité le mécanisme d'auto-apurement aux délits mineurs. Il n'est pas possible de bafouer ainsi le droit français et de donner un blanc-seing à des entreprises qui se sont rendues coupables d'actes criminels. On marche sur la tête.

Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis. Avis défavorable. En droit de la commande publique, des opérateurs économiques peuvent être exclus de la procédure de passation d'un marché public ou d'un contrat de concession lorsqu'ils ont été condamnés pour certains faits.

Le droit européen a cependant prévu un mécanisme d'auto-apurement, qui permet à l'opérateur de ne pas être exclu s'il a pris des mesures pour empêcher la réitération des faits. Il peut s'agir, par exemple, d'un changement d'équipe dirigeante, d'une collaboration active avec les enquêteurs ou de toute autre mesure préventive.

Ce mécanisme d'auto-apurement ne s'applique jamais lorsque l'opérateur a expressément fait l'objet d'une peine complémentaire d'exclusion des marchés publics. De ce point de vue, le droit européen est vertueux et il respecte la séparation des pouvoirs. Quand le jugement de condamnation prévoit une peine d'exclusion, il n'est pas possible de s'en dispenser par l'auto-apurement. Si le jugement n'a pas prévu de peine, l'opérateur est en principe exclu, sauf s'il parvient à démontrer dans le cadre du mécanisme d'auto-apurement qu'il a pris des mesures correctrices pertinentes.

Le droit français était plus strict et ne prévoyait pas, dans tous les cas, un mécanisme d'auto-apurement. C'est pourquoi il a été jugé contraire au droit européen dans l'affaire Vert Marine. Désormais, les acheteurs publics et les autorités concédantes doivent appliquer l'arrêt Vert Marine et permettre aux opérateurs économiques de bénéficier du mécanisme d'auto-apurement. Ils le font aujourd'hui sans cadre juridique.

L'article 11 vise à corriger un défaut de transposition en étendant le mécanisme d'auto-apurement, comme le prévoient les directives « marchés publics » et « concessions ».

Ce dispositif est vertueux à trois égards. En premier lieu, il met en conformité le code de la commande publique avec la jurisprudence Vert Marine que les acheteurs publics et les autorités concédantes sont tenus d'appliquer.

Ensuite, il respecte le principe de séparation des pouvoirs car le mécanisme d'auto-apurement demeure impossible en cas de condamnation expresse à une peine complémentaire d'exclusion des marchés publics.

Enfin, il est de nature à inciter les opérateurs économiques à prendre des mesures correctrices pour empêcher la réitération des faits, et contribue ainsi à la moralisation de la vie des affaires.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NUPES). On ne peut pas imaginer que les entreprises puissent se dédouaner de leurs responsabilités en les reportant sur les salariés. Il leur suffira de trouver un lampiste et de le limoger pour prétendre ensuite avoir fait place nette ! Une équipe dirigeante pourra servir de fusible pour protéger les entreprises qui attendent à la loi de façon institutionnalisée.

La commission rejette les amendements.

Amendement CL17 de M. Yoann Gillet.

Mme Julie Lechanteux (RN). Nous demandons la suppression des alinéas 2 à 5 de l'article 11. Ces dispositions scandaleuses illustrent, une fois de plus, la complaisance de l'Union européenne à l'endroit des voyous en tous genres puisque la directive vise à assouplir les sanctions en matière de commande publique pour des infractions aussi graves que l'escroquerie, le blanchiment, l'abus de confiance, le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou celui d'êtres humains !

Une personne ou une entreprise exclue des contrats de la commande publique pour de telles infractions pourra ainsi voir son exclusion annulée, dès lors qu'elle a écopé d'un sursis ou qu'elle a fait l'objet d'un ajournement ou d'un relèvement de peine. Il en va de même si la personne ou l'entreprise a régularisé sa situation, payé ses amendes, collaboré avec les autorités et pris des mesures concrètes de nature à prévenir la commission de nouvelles infractions.

Surtout, ce dispositif fait peser la charge de l'appréciation du retour dans le droit chemin sur l'acheteur public, par exemple une commune. Imaginez-vous une commune se renseigner sur les moyens pris par une entreprise du CAC 40 pour régulariser sa situation après une condamnation pour entente sur un marché ? Cette disposition technocratique et lunaire alourdirait encore davantage la procédure de marché public, ce dont les collectivités, notamment les plus petites, se passeraient volontiers. Il est clair que Bruxelles, une nouvelle fois, se place du côté des voyous en col blanc et non de celui des Français.

Suivant l'avis de la rapporteure pour avis, la commission rejette l'amendement.

Amendement CL18 de Mme Émilie Chandler.

Mme Émilie Chandler, rapporteure pour avis. Il tend à compléter une modification apportée par le Sénat à l'article 11 et à introduire des corrections légistiques pour améliorer la lisibilité du code de la commande publique.

Tout d'abord, il conserve l'apport du Sénat pour que les mesures correctrices présentées par un opérateur économique fassent l'objet d'une évaluation qui tienne compte de la gravité de l'infraction, mais en le complétant pour qu'il soit également tenu compte des circonstances particulières de la commission des faits. Le but est que la rédaction de l'article soit la plus proche possible de la formulation des directives, pour ce qui concerne tant les mesures correctives que les critères d'évaluation.

Ensuite, il procède à des aménagements légistiques dans le code de la commande publique pour éviter une redondance de certaines dispositions résultant de l'extension du mécanisme d'auto-apurement.

M. Hervé Saulignac (SOC). La souplesse a des limites, et les peines d'exclusion doivent être dissuasives. Nous avons déposé un amendement pour préciser les critères permettant d'apprécier la fiabilité d'un opérateur concerné par les cas d'exclusion, : en cas de récidive, l'exclusion serait automatique. Cet amendement tombera si celui de la rapporteure pour avis est adopté.

*La commission **adopte** l'amendement. En conséquence, l'amendement CL1 de M. Hervé Saulignac **tombe**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 11 **modifié**.*

Article 17 : (Article L. 115-7 [nouveau] du code général de la fonction publique) *Information des agents publics sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 17 **non modifié**.*

Article 18 : (article L. 6152-4 du code de la santé publique) *Information des praticiens hospitaliers sur les règles essentielles relatives à leurs fonctions*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 18 **non modifié**.*

Article 25 : (article L. 221-3 du code de l'action sociale et des familles) *Actualisation des fondements juridiques européens des demandes de coopération des services de l'aide sociale à l'enfance*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 25 **non modifié**.*

*Elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, **modifiés**.*

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

(Par ordre chronologique)

➤ *Audition conjointe :*

– **Ministère du travail, du plein emploi et de l’insertion – Direction générale du travail (DGT)** – **Mme Nina Prunier**, cheffe du bureau des relations individuelles du travail, **M. Bruno Campagne**, adjoint à la cheffe du bureau des relations individuelles du travail, **M. Charles Doublet** et **Mme Sylvie Therouanne**, chargés de mission

– **Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)** – **Mme Hélène Wulfman**, sous-directrice de la législation à la direction des affaires juridiques

➤ *Table ronde des organisations syndicales de salariés :*

– **Force ouvrière (FO)** – **M. Branislav Rugani**, secrétaire confédéral en charge de l’international et de l’Europe, **Mme Pauline Moreau Avila**, assistante confédérale, et **M. Romain Lasserre**, assistant confédéral

– **Confédération française de l’encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **Mmes Anne-Catherine Cudennec**, secrétaire nationale Europe et international, et **Sonia Arbaoui**, chargée d’études

➤ *Audition conjointe :*

– **Ministère de la santé et de la prévention – Direction générale de l’offre de soins (DGOS)** – **Mmes Cécile Lambert**, cheffe de service, adjointe à la directrice générale, **Agnès Laforest-Bruneaux**, cheffe du bureau accès aux produits de santé et sécurité des soins, et **M. Christopher Poisson-Calais**, adjoint à la cheffe du bureau des plateaux techniques et des prises en charge hospitalières aiguës

– **Ministère de la santé et de la prévention – Direction générale de la santé (DGS)** – **Mme Hélène Monasse**, sous-directrice de la politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins

– **Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)** – **Mme Hélène Wulfman**, sous-directrice de la législation à la direction des affaires juridiques

➤ *Audition conjointe :*

– **Ministère de la santé et de la prévention – Direction générale de la santé (DGS)** – **Mmes Laurence Cate**, adjointe à la sous-directrice de la prévention des risques liés à l’environnement et à l’alimentation, et **Caroline Paul**, cheffe du bureau environnement extérieur et produits chimiques

– **Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)** – **Mme Hélène Wulfman**, sous-directrice de la législation à la direction des affaires juridiques

– **Ministère du travail, du plein emploi et de l’insertion – Direction générale du travail (DGT)** – **M. Jean Galve**, responsable des projets risques professionnels

➤ **Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)** – **Mme Christelle Ratignier-Carbonneil**, directrice générale, **M. Thierry Sirdey**, directeur des dispositifs médicaux, des cosmétiques et des dispositifs de diagnostic *in vitro*, et **Mme Carole Le Saulnier**, directrice pour la réglementation et la déontologie

➤ **Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (ANSES)** – **M. Aymeric Dopter**, chef de l’unité évaluation des risques liés à la nutrition, et **Mme Sarah Aubertie**, chargée des relations institutionnelles

➤ **Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) – Agence générale des équipements et produits de santé (AGEPS)** – **M. Renaud Cateland**, directeur et conseiller technique du directeur général, en charge de la politique du médicament

➤ **Alliance 7 (*)** – **Mmes Magali Bocquet**, secrétaire générale du secteur des entreprises de la nutrition clinique, **Julie Avrillier**, responsable réglementation et nutrition spécialisée pour les entreprises de la nutrition clinique, et **M. Alexis Gendry**, responsable pour les affaires publiques France et Europe

➤ **Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) (*)** – **Mmes Laurence Breton-Kueny**, vice-présidente, et **Christine Caldeira**, secrétaire générale

➤ **Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)** –
MM. Jérémie Boroy, président, **Fernando Pinto Da Silva**, président de la
commission « accessibilité, conception universelle et numérique », et
Mme Miroslava Kachler, chargée de mission au secrétariat général

➤ *Audition conjointe :*

– **Mme Manuella Roulleau**, présidente de l'association Les Enfants du jardin

– **M. Loïc Lalin**, président de l'association Les Feux Follets

➤ **M. Patrick Maghin**, chargé de mission pour la coordination de la
transposition de la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du
17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux
produits et services

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire
de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans
une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau
de l'Assemblée nationale.*

**ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE
RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Cabinet du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

M. Yves Auffret, conseiller PAC, affaires européennes et internationales

Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire

Régions de France

Mme Lydie Bernard, présidente déléguée de la commission agricole

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

(par ordre chronologique)

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

M. Abdel Bendaira, sous-directeur adjoint « Financements innovants et contrôle des concessions d'autoroutes »

M. Christophe Mascitti, adjoint au chef du bureau des contrats/FCA

M. Vincent Hue, conseiller juridique de la direction des mobilités routières

Union des entreprises de transports et de logistique de France*

Mme Olga Alexandrova, directrice déléguée au pôle « Terrestre »

Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)*

M. Christophe Saintillan, directeur général adjoint de Vinci Autoroutes

M. Jean-Vianney d'Halluin, directeur du contrat de concession Cofiroute

M. Christian Ambrun, directeur juridique du groupe APRR

M. Etienne Mercier, directeur des concessions du groupe Sanef

M. Christophe Boutin, délégué général de l'ASFA

SNCF Voyageurs*

M. Christophe Garat, Secrétaire général adjoint

Mme Laurence Nion, Conseillère parlementaire

Autorité de régulation des transports

M. Philippe Richert, président par intérim

Mme Sophie Auconie, vice-présidente

M. Jordan Cartier, secrétaire général

Fédération nationale des transports routiers*

Mme Florence Berthelot, déléguée générale

Mme Isabelle Maître, déléguée permanente à Bruxelles

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR DE LA COMMISSION DES FINANCES

Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

M. Antonin Dumont, conseiller financement de l'économie et de la consommation

Direction générale du Trésor (DGT)

- **M. Sébastien Raspiller**, chef du service du financement de l'économie
- **M. Armel Castets**, chef du bureau Épargne et marchés financiers
- **M. Benjamin Dartevelle**, chef du bureau Finance durable droit des sociétés, comptabilité et de la gouvernance des entreprises
- **M. Clément Denis**, adjoint au chef du bureau ASSUR2 « Entreprises et intermédiaires d'assurance »

Direction des affaires civiles et du Sceau (DACS)

- **Mme Joanna Ghorayeb**, sous-directrice du droit économique
- **M. Pierre Rohfritsch**, chef du bureau du droit des sociétés et de l'audit

Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)

- **M. Julien Rencki**, directeur général
- **M. Philippe Roux**, directeur du FGAO et directeur technique

France assureurs

- **M. Franck Le Vallois**, directeur général
- **Mme Viviana Mitrache**, directrice des Affaires publiques France

- **M. François Rosier**, directeur juridique
- **M. Alexis Merklng**, responsable du département automobile
- **M. Hicham Afrache**, responsable technique actuariat assurance de personne
- **Mme Constance Helias**, chargée de mission Affaires parlementaires et gouvernementales

Autorité des marchés financiers (AMF)

- **Mme Marie-Anne Barbat-Layani**, présidente
- **M. Benoît de Juvigny**, secrétaire général
- **Mme Laure Tertrais**, conseillère parlementaire et législation

Haut comité juridique de la place de Paris (HCJP)

- **M. Gérard Rameix**, président
- **M. Gérard Gardella**, secrétaire général
- **M. Philippe Goutay**, avocat associé du Cabinet Jones Day
- **Mme Tiphaine Saupin**, maître de conférences en droit privé, Université CY Cergy Paris Université
- **M. Jean Baptiste Barbièri**, maître de conférences en droit privé, Université Paris-Panthéon-Assas
- **M. Jules Lechêne**, doctorant à l'Université de Paris-Dauphine

Mouvement des entreprises de France (Medef) *

- Mme Karine Merle**, directrice adjointe économie
- Mme Tania Saulnier**, directrice de mission fiscalité
- Mme Pauline Fiquemont**, directrice de mission RSE
- Mme Elizabeth Vital Durand**, responsable du Pôle affaires publiques

Association française des entreprises privées (AFEP) *

- **Mme Stéphanie Robert**, directrice générale adjointe
- **Mme Elisabeth Gambert**, directrice RSE et affaires internationales
- **Mme Laetitia de La Rocque**, directrice des affaires fiscales

Fédération bancaire française (FBF) *

- **Mme Maya Atig**, directrice générale
- **M. Jérôme Pardigon**, directeur du département relations institutionnelles
France

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- **M. Patrick Montagner**, premier secrétaire général
- **Mme Véronique Bensaid-Cohen**, conseillère parlementaire

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE DE LA COMMISSION DES LOIS

Direction des affaires juridiques (DAJ)

- M. Raphaël Arnoux, sous-directeur du droit de la commande publique ;
- Mme Claire Iffli, adjointe au chef du bureau de la réglementation générale de la commande publique (1A).

Direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP)

- M. Nicolas Bridenne, chargé d’étude au sein du département du cadre statutaire et du dialogue social à la sous-direction de la synthèse statutaire, des politiques territoriales et des partenariats.

Direction générale de l’offre des soins (DGOS)

- Mme Béatrice Giraud, adjointe à la cheffe du bureau des personnels médicaux hospitaliers (RH5) à la sous-direction des ressources humaines du système de santé.

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

- Mme Tania Jewczuk, cheffe de département de l’entraide, du droit international privé et du droit européen ;
- M. Frédéric Breger, adjoint à la cheffe de département de l’entraide, du droit international privé et du droit européen ;
- M. Pierre Rohfritsch, chef du bureau du droit des sociétés et de l’audit ;
- Mme Léa Karagueuzian, rédactrice au sein du bureau du droit des sociétés et de l’audit.

Association française des entreprises privées (AFEP) *

- Mme Odile de Brosses, directrice des affaires juridiques.

Union nationale des professions libérales (UNAPL) *

- M. Denis Raynal, vice-président délégué « Droit » ;
- M. Roy Spitz, président de la commission des affaires européennes.

() Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*

ANNEXE 6 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code des assurances	L. 111-6 et L. 310-3-1
1 ^{er}	Code de la mutualité	L. 211-10
1 ^{er}	Code de la sécurité sociale	L. 931-6
2	Code monétaire et financier	L. 612-1, L. 621-7, L. 621-9, L. 621-15 et L. 621-20-10 <i>[nouveau]</i>
2 bis	Code monétaire et financier	L. 224-30-1, L. 225-1, L. 225-2, L. 225-3, et L. 225-4 <i>[nouveaux]</i>
2 bis	Code des assurances	L. 132-22, L. 132-23, L. 142-1, L. 142-2, L. 142-3 et L. 142-8
2 bis	Code général des impôts	150-0 A, 154 bis, 154 bis-0 A, 163 bis B, 163 quater vicies, 163 quinvicies, 199 terdecies-0 A, 199 terdecies-0 AB, 757 B et 990 I
2 bis	Code de la sécurité sociale	L. 131-2, L. 136-1-2 et L. 136-7
2 bis	Code de la mutualité	L. 223-22
3	Code de la mutualité	L. 114-21, L. 114-46-3
3	Code de la sécurité sociale	L. 931-3-8
4 bis	Code des assurances	L. 421-2 et L. 422-1
5	Code monétaire et financier	L. 112-6, L. 211-3, L. 211-7, L. 421-10, L. 441-1, L. 532- 1, L. 742-1, L. 743-1, L. 744-1, L. 762-4, L. 762-9, L. 763-4, L. 763-9, L. 764-4,

		L. 764-9, L. 773-29, L. 774-29 et L. 775-29,
5 bis	Code monétaire et financier	L. 54-10-4
10	Code de commerce	L. 223-42, L. 225-248 et L. 950-1
11	Code de la commande publique	L. 2141-1, L. 2141-4, L. 2141-5, L. 2141-6-1 [nouveau], L. 2341-1, L. 2341-2, L. 2651-1, L. 2661-1, L. 2671-1, L. 2681-1, L. 3123-1, L. 3123-4, L. 3123-5, L. 3123-6-1 [nouveau], L. 3123-11, L. 3123-12, L. 3123-13, L. 3351-1, L. 3361-1, L. 3371-1 et L. 3381-1
12	Code de la consommation	L. 312-95, L. 314-32, L. 412-13 et L. 511-25-1 [nouveaux]
12	Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	47 et 48 [rétabli]
12	Code monétaire et financier	L. 133-44, L. 323-1 et L. 323-2 [rétablis], L. 311-14 et L. 315-8-1 [nouveaux]
12	Code des transports	L. 1112-1
12	Code des postes et des télécommunications électroniques	L. 33-1
12	Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique	105
14	Code du travail	L. 1225-35-2, [nouveau], L. 1225-47, L. 1225-54, L. 1225-65, L. 3324-6 et L. 7221-2
14	Code de l'action sociale et des familles	L. 423-2

15	Code du travail	L. 1221-5-1 <i>[nouveau]</i> , L. 1221-22, L. 1242-17, L. 1251-25, L. 1271-5 et L. 7122-24
16	Code des transports	L. 5542-3-1 <i>[nouveau]</i> , L. 6523-2 et L. 6785-1
17	Code de la fonction publique	Intitulé du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er}
17	Code de la fonction publique	L. 115-7
18	Code de la santé publique	L. 6152-1, L. 6152-2, L. 6152-4, L. 6152-5-2, L. 6156-3 et L. 6156-4
19	Code de la santé publique	L. 6322-1
20	Code de la santé publique	L. 4211-1, L. 5126-6, L. 5137-1, L. 5137-2, L. 5137-3 et L. 5521-7
21	Code de la santé publique	L. 1341-1, L. 1342-1, L. 1342-3, L. 1342-2, L. 1342-4 et L. 1342-5 <i>[abrogés]</i> , L. 1343-1 et L. 1343-4
21	Code du travail	L. 4411-4, L. 4411-5 <i>[abrogés]</i> et L. 4741-9
22	Code de la santé publique	L. 5141-13-1, L. 5141-16, L. 5145-5, L. 5146-4 et L. 5441-15
23	Code de la santé publique	L. 1111-3-2, L. 1111-3-3, L. 1151-1, L. 1151-2, L. 1333-25, L. 5211-5-1 et L. 5221-7 <i>[rétablis]</i> , L. 5461-6, L. 5461-9, L. 5462-8, L. 5471-1, L. 5471-2, L. 5472-3, L. 5473-1, L. 5473-2, L. 5473-3 et L. 6111-2
24	Code de la sécurité sociale	L. 162-16-3-2 <i>[nouveau]</i>
24 bis	Code de la santé publique	L. 3512-1, L. 3512-16, L. 3512-22 et L. 3515-3

25	Code de l'action sociale et des familles	L. 221-3
26	Code de la voirie routière	L. 119-7 et L. 119-11, L. 119-12 et L. 119-13 <i>[nouveaux]</i>
26	Code des impositions sur les biens et services	L. 421-102
26	Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021	55
26 bis A	Code des transports	L. 1264-2
27	Code des transports	L. 5336-1-4 et L. 5336-7
28	Code des transports	L. 1115-9, L. 1231-5, L. 1272-5, L. 2151-1, L. 2151-2 et L. 2151-3
28	Code de la consommation	L. 511-7
28	Code du tourisme	L. 211-17
29	Code des transports	L. 3452-7-1
29 bis	Code des transports	L. 1264-2
30	Code rural et de la pêche maritime	L. 330-1, L. 374-8 et L. 621-5-1 <i>[nouveau]</i>