



## PROJET DE LOI

# DDADUE « TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT » UN IMPÉRATIF D'EXEMPLARITÉ DANS UN CONTEXTE PARTICULIER

- 12 mai 2021, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie sous la présidence de Jean-François Longeot, a établi son texte suivant les propositions de son rapporteur Cyril Pellevat sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. 21 amendements ont ainsi été adoptés.
- 19 mai 2021, le Sénat a approuvé le projet de loi, après l'avoir enrichi de 17 amendements.
- 13 septembre 2021, députés et sénateurs sont parvenus à un accord lors de la commission mixte paritaire (CMP). Le texte des conclusions de la CMP a ensuite été adopté par le Sénat le 21 septembre 2021.

Le Sénat, en séance publique, a adopté le 19 mai 2021 en première lecture le projet de loi portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances**. Le texte ainsi adopté reprend largement les modifications de la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, réunie mercredi 12 mai 2021, proposées par le rapporteur Cyril Pellevat. D'utiles compléments apportés au texte ont ainsi permis de l'enrichir.

Le Sénat a approuvé l'ambition de **préparer la présidence de la France du Conseil de l'Union européenne**, qui débutera le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Durant les six mois de cette présidence, la France au **premier plan de la scène européenne** jouira d'une visibilité renforcée. Cette échéance impose un impératif : celui de mettre le droit national en conformité avec la réglementation européenne, afin de permettre à notre pays d'endosser ses responsabilités vis-à-vis des autres États membres avec **exemplarité**.

Cette présidence intervient à un moment **singulier**, marqué non seulement par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le cadre du *Brexit*, mais aussi par la crise sanitaire et climatique. C'est donc un contexte sensible qui irrigue l'examen du projet de loi soumis par le Gouvernement.

Le texte du Gouvernement se composait de **cinq chapitres** relatifs au transport aérien, aux transports terrestre et maritime, aux minerais de conflit, à la protection de l'environnement et à l'économie et aux finances. **Trois commissions l'ont examiné, apportant leur expertise et leur complémentarité dans leurs domaines de compétences respectifs** : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a pour sa part examiné **31** des 42 articles du texte.

Comme l'indique son intitulé, ce projet de loi est fortement hétéroclite si bien qu'il pourrait se définir selon trois mots-clés : « *divers, complexe et spécifique* ». Toutefois, dans les détours de cette **technicité**, ce sont des **sujets de fond** aux **implications très concrètes qui sont abordés**. La commission s'est attachée à formuler des **propositions** selon **trois axes que le Sénat a pleinement approuvés** :

**Axe n° 1** : Garantir la bonne application du texte et le strict respect de la réglementation européenne

**Axe n° 2** : Renforcer les garanties à l'égard des acteurs concernés

**Axe n° 3** : Mieux prendre en compte la protection de l'environnement

## 1. UN TEXTE POUR PRÉPARER LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN ET NATIONAL SINGULIER

### A. ASSURER LA CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AUX OBLIGATIONS EUROPÉENNES POUR GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE

La France va exercer la **présidence du Conseil de l'Union européenne** pour la treizième fois (1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2022). Elle ouvrira la voie à la République tchèque et à la Suède, qui lui succéderont au second semestre 2022 et au premier semestre 2023. Il s'agit d'un temps fort pour notre pays qui prendra la tête de cette institution au cœur du processus législatif européen et de la coordination de l'action des États membres de l'Union européenne. Il s'agira donc d'un **moment exceptionnel** pour la France qui endossera une responsabilité élevée à un double titre :

- d'un **point de vue institutionnel**, voix du Conseil, elle sera chargée de défendre sa position vis-à-vis des autres organes de l'Union européenne et des États membres ;
- d'un **point de vue politique**, elle aura pour mission d'inscrire des sujets prioritaires à l'ordre du jour et de définir l'agenda stratégique européen.

**L'enjeu du présent projet de loi est fort : la France devra incarner cette ambition, avec cohérence et exemplarité.**

*[Ce projet de loi] tend à garantir [que la France] est exemplaire en matière de conformité de son droit interne avec celui de l'Union européenne.*

Étude d'impact jointe au projet de loi

Le texte approuvé par le Sénat en séance publique propose de transposer **12 directives** pour mettre le droit interne en conformité avec **15 règlements européens** et prévenir de **procédures contentieuses** à l'égard de la France. Deux articles ont pour objet de répondre à une **mise en demeure** prononcée par la Commission européenne (article 31 relatif au suivi des captures et morts accidentelles d'espèces protégées causées par certaines activités anthropiques et article 32 qui traite de l'accès du public aux informations relatives à l'environnement).

Même en l'absence de rappels à l'ordre de la part des instances européennes, le texte vise opportunément à adapter le droit national afin d'éviter une situation de non-conformité, même si le **retard est parfois considérable** : par exemple, l'article 25 tire les conséquences du règlement européen sur le **mercure** entré en vigueur en 2017 et l'article 26 met à jour le droit français pour infliger des sanctions en cas de non-respect des quotas de mise sur le marché de « fluides frigorigènes », près de **sept ans après l'entrée en vigueur de cette réglementation**.

## B. FAIRE FACE AU CONTEXTE DU BREXIT, DE LA CRISE SANITAIRE ET DES IMPÉRATIFS ENVIRONNEMENTAUX

Au-delà des enjeux liés à la transposition du droit de l'Union européenne, le projet de loi soumis par le Gouvernement est marqué par un **contexte national et européen singulier**.

Des **ajustements** rendus nécessaires par le *Brexit* dans le domaine des transports ont été apportés, en permettant :

- le maintien de la possibilité pour les ferries naviguant entre la France et le Royaume-Uni d'exploiter exclusivement des « machines à sous », afin de conserver des conditions de **concurrence équitables** pour les compagnies françaises (article 19) ;
- la pérennisation des installations construites dans l'urgence sur la commune de Calais, par dérogation à la loi « littoral », pour faire face au rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires au niveau du tunnel sous la Manche (article 24).

Par ailleurs, il est proposé d'atténuer les conséquences de la **crise sociale et économique** de la crise sanitaire pour les marins, dont les périodes d'activité partielle seront soumises au versement de cotisation vieillesse à compter du 1<sup>er</sup> mai 2021 (article 21).

Enfin, ce texte s'inscrit pleinement dans les **préoccupations environnementales** actuelles à travers six articles relatifs à la **prévention des risques liés à la pollution** (articles 25 à 27) et à la **protection de l'environnement** (articles 29, 31 et 32).

## 2. LES APPORTS DE LA COMMISSION CONFIRMÉS EN SÉANCE PUBLIQUE : SÉCURISER LE TEXTE POUR GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE ET ASSURER UNE MEILLEURE PROTECTION DES ACTEURS CONCERNÉS ET DE L'ENVIRONNEMENT

### A. MIEUX GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE EN VUE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

La commission, suivie par le Sénat, a apporté **plusieurs améliorations** pour garantir une **conformité robuste** du droit national au droit de l'Union européenne, que les sénateurs ont approuvées en séance publique.

À l'article 16, la rédaction du Gouvernement a ainsi pu être clarifiée pour remédier à un défaut de transposition de la directive européenne relative à la teneur en soufre des combustibles marins qui fixe des plafonds de teneur en soufre et des dérogations au profit des navires mettant en œuvre des méthodes de réduction de leurs émissions. Le régime applicable aux navires, qui diffère selon qu'ils fonctionnent en système ouvert ou fermé, a pu être précisé pour **les navires en « boucle ouverte » qui rejettent les polluants dans la mer, qui sont soumis au respect d'une teneur en soufre maximale de 3,50 %**.

À l'article 20, le Sénat a confirmé la proposition de la commission pour **combler une importante lacune** de transposition en introduisant dans le code des transports un **droit de pause** pour les **travailleurs âgés de 16 à 18 ans** effectuant un **stage à bord de navires**. Cette obligation avait été abrogée par erreur par le Gouvernement en 2010.

### B. MIEUX GARANTIR LES DROITS SOCIAUX TOUT EN PROTÉGEANT LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

En séance publique, le Sénat a approuvé les modifications proposées par la commission pour mieux **concilier les garanties apportées aux divers acteurs concernés** par le texte et la **préservation des secteurs économiques** dans un contexte de crise :

Dans le **transport aérien** :

- la confidentialité des tests d'alcoolémie et de substances psychoactives imposées au personnel navigant à bord des aéronefs a pu être mieux garantie pour préserver le respect du **secret médical** ;



### EN SÉANCE

Dans le même esprit que la commission, le Sénat a adopté un amendement de Gilbert-Luc Devinaz relatif à la mise en place de procédures de contre-vérification pour les tests d'alcoolémie et de substances psychoactives applicables aux personnels aériens.

- à l'initiative de la commission, l'**autorité de régulation des transports** (ART) a été dotée d'un **pouvoir de collecte des informations** dans le domaine aérien analogue à ce qui existe pour le transport ferroviaire. Une plus grande transparence économique et financière de la situation du secteur aéroportuaire est souhaitable et va dans le sens d'une sécurisation accrue des relations entre les compagnies aériennes et les grands aéroports, comme Aéroports de Paris (ADP).



### EN SÉANCE

Contre l'avis du Gouvernement, la commission ayant donné un avis de sagesse, le Sénat a souhaité renforcer le pouvoir de régulation de l'ART pour lui permettre d'exercer ses missions plus efficacement en adoptant 4 amendements.

Dans le **transport maritime** ([article 16](#)), le Sénat, dans la continuité de la position de la commission a proposé de mieux prendre en compte les **contraintes des métiers maritimes** en avançant la période de repos obligatoire des jeunes travailleurs effectuant des stages de minuit à quatre heures du matin (contre cinq heures actuellement), afin de favoriser leur employabilité.

L'application de l'article 40 de la Constitution n'a pas permis d'assouplir le régime applicable aux **cotisations « vieillesse » des marins s'agissant des périodes d'activité partielle** effectuées depuis mars 2020 ([article 21](#)). Cette initiative aurait pourtant permis de neutraliser les effets de la crise sanitaire pour les marins proches de la retraite, dans un secteur durement touché.

En matière de **transport routier**, la transposition du « paquet mobilité », notamment à travers l'introduction d'un droit – ou plutôt d'une obligation – de retour dans le pays d'établissement pour les conducteurs étrangers a été approuvée. Ces mesures permettront de prendre le chemin d'une **concurrence plus saine et équitable** sur ce marché. L'[article 22](#), amélioré par la commission et adopté par le Sénat, impose aux entreprises de transport de conserver les documents attestant du respect du droit au retour pendant une durée limitée, fixée par voie réglementaire.



### EN SÉANCE

Le Sénat contre l'avis du Gouvernement, la commission s'en remettant à la sagesse, a adopté 2 amendements en matière de télépéage pour garantir l'efficacité de l'expertise de l'ART :

- en recentrant ses missions sur la procédure de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du service ;
- et en estimant que l'enregistrement des prestataires devait continuer de relever de la compétence du ministre chargé des transports.

## C. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES IMPÉRATIFS ENVIRONNEMENTAUX

Le Sénat a confirmé les modifications proposées par la commission à l'initiative du rapporteur destinées à **mieux prendre en compte la protection de l'environnement**.

À l'article 16, une clarification a été introduite : les méthodes de réduction des émissions de soufre mises en œuvre par les navires ne peuvent avoir des **incidences négatives sur l'environnement**. De plus, ce dispositif a été encadré en prévoyant que ces méthodes sont soumises à des procédures de validation par les autorités publiques.



### EN SÉANCE

Un amendement de Patricia Schillinger a été adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement pour introduire en droit français le « *Carriage Ban* », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2020 dans le cadre de la Convention MARPOL, pour interdire le transport de combustibles dont la teneur en soufre dépasse 0,5 % à bord des navires.

Enfin, dans la lignée des recommandations du groupe de travail sur « **la modernisation des méthodes de travail du Sénat** », institué en 2020 avec pour rapporteur Pascale Gruny, six ordonnances sur le transport maritime ont été ratifiées par amendement à l'initiative du rapporteur.



### LA SUITE DE LA NAVETTE

Réunie le 13 septembre 2021, la commission mixte paritaire (CMP) est parvenue sans difficulté à un accord sur les dispositions restant en discussion entre les deux assemblées. La quasi-totalité des apports du Sénat a été conservée, à l'exception du renforcement des pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports, principalement en matière de calcul des redevances aéroportuaires.

**Le texte résultant des conclusions de la commission mixte paritaire a été adopté par le Sénat le 21 septembre 2021.**



**Jean-François Longeot**  
Sénateur (UC) du Doubs  
Président



**Cyril Pellevat**  
Sénateur (LR) de la Haute-Savoie  
Rapporteur

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Consulter le dossier législatif**

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-535.html>



**AVIS** – Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances

## DEVOIR DE DILIGENCE SUR LE TRAFIC DES MINÉRAIS DE CONFLIT

Réunie le 11 mai 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le rapport pour avis de M. François Bonneau sur l'article 28 visant à adapter en droit national le règlement (UE) n° 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

### 1. LE RÈGLEMENT « 3TG » IMPOSE UN « DEVOIR DE DILIGENCE » AUX IMPORTATEURS DE MINÉRAIS EN PROVENANCE DE ZONES DE CONFLIT ET À HAUT RISQUE

- Le règlement européen – dit « règlement 3TG » par référence à l'appellation en langue anglaise de ces quatre minerais<sup>1</sup> – marque l'**aboutissement d'une décennie de négociations** internationales et européennes pour **lutter contre le financement des guerres civiles** et des groupes armés non étatiques par le commerce de ces minerais.
- Il instaure un **devoir de diligence des importateurs** sur leur chaîne d'approvisionnement pour améliorer la traçabilité des minerais et métaux provenant de zones de conflit et à haut risque.

#### A. LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS D'ÉTAIN, DE TANTALE, DE TUNGSTÈNE ET D'OR...

La Chine est le premier pays producteur et exportateur d'étain, de tungstène et d'or pour alimenter sa production de composants et d'équipements réexportés vers l'Europe et les États-Unis. La République démocratique du Congo (RDC), premier producteur de tantale est également un important producteur d'étain (17 000 tonnes), derrière la Birmanie.

Les principaux pays producteurs de minerais « 3TG » en 2020

Rang mondial	Étain	Tantale	Tungstène	Or
1 <sup>er</sup>	<b>Chine</b> 81 000 tonnes	<b>RDC</b> 670 tonnes	<b>Chine</b> 69 000 tonnes	<b>Chine</b> 380 tonnes
2 <sup>ème</sup>	<b>Indonésie</b> 66 000 tonnes	<b>Brésil</b> 370 tonnes	<b>Vietnam</b> 4 300 tonnes	<b>Australie</b> 320 tonnes
3 <sup>ème</sup>	<b>Birmanie</b> 33 000 tonnes	<b>Rwanda</b> 270 tonnes	<b>Russie</b> 2 200 tonnes	<b>Russie</b> 300 tonnes

Source : US Geological Survey 2021

<sup>1</sup> Tin, tantalum, tungsten, gold.



## B. UNE INCIDENCE FAIBLE À MODÉRÉE SUR LA SÉCURITÉ DES APPROVISIONNEMENTS DE LA BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DÉFENSE (BITD)

**Le tungstène** apparaît comme le plus stratégique pour l'industrie de défense. Sous forme de composés ou d'alliages, il permet la réalisation d'outils nécessitant une grande dureté (pièces d'usure dans la métallurgie, poudres abrasives, outils de découpe) ou une résistance aux très hautes températures (pour la rentrée atmosphérique d'un véhicule spatial, les moteurs d'avions). Le tungstène est utilisé pour le blindage, mais aussi pour les pénétrateurs à énergie cinétique (ou obus flèche). La Chine est le principal producteur de tungstène (plus de 80 %), mais il existe des gisements au Canada, en Russie et au Vietnam. La production de tungstène est également envisagée en France. Un gisement dans le Tarn abriterait plus de 3,2 millions de tonnes de minerai de tungstène, soit un potentiel de plus de 22 000 tonnes de métal. Les obligations pesant sur les importateurs auront donc vraisemblablement une incidence modérée pour les approvisionnements de la BITD en tungstène.

**Le tantale** est principalement utilisé pour l'électronique. Il entre aussi dans la composition de superalliages (aubes de turbines de réacteurs d'avions). Il est particulièrement résistant à la corrosion. Plus de la moitié du tantale provient des mines. Les principaux producteurs sont la RDC (43%) et le Rwanda (22%), mais l'Australie et le Brésil ont des réserves plus importantes. Près d'un tiers du tantale provient du recyclage (notamment des produits électroniques). L'incidence pour les approvisionnements de la BITD apparaît donc faible.

**L'étain et l'or** ont peu d'utilisations liées à la défense, et dans des quantités faibles. Ils sont notamment utilisés dans l'électronique (non spécifiquement de défense). L'étain peut aussi être utilisé dans certains alliages pour l'aéronautique. Un tiers de la production d'étain provient de Chine, mais la Malaisie posséderait des réserves plus importantes. L'Indonésie représente presque 30% de la production, les autres producteurs significatifs sont la Birmanie, le Pérou, la Bolivie, le Brésil et l'Australie. L'incidence pour les approvisionnements de la BITD apparaît négligeable.

Source : Délégation générale à l'armement

## C. LE DEVOIR DE DILIGENCE DES IMPORTATEURS À L'ÉGARD DE LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT

### 1. Le devoir de diligence s'inscrit dans une démarche de responsabilité sociale des entreprises

L'esprit du règlement est fondé sur une approche dite de *compliance* (conformité) qui doit conduire l'entreprise à se conformer à un ensemble d'obligations pour lesquelles l'autorité compétente est appelée à la guider et la conseiller avant tout déclenchement de mesures de polices administratives, le cas échéant dissuasives (astreinte, exécution d'office).

### 2. Le devoir de diligence entraîne quatre catégories d'obligations

Les importateurs doivent assurer la traçabilité de la chaîne d'approvisionnement par la mise en place de **systèmes de gestion**, de **gestion des risques**, d'**évaluations par des tiers indépendants** et par la **publication d'informations**.

## 3. L'ADAPTATION EN DROIT NATIONAL DU RÈGLEMENT « 3TG » PORTE EXCLUSIVEMENT SUR L'ORGANISATION DES CONTRÔLES ET LA FIXATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX INFRACTIONS

## A. LES RÈGLES APPLICABLES AUX INFRACTIONS PRIVILÉGIENT L'INCITATION PLUTÔT QUE LA SANCTION

L'Union européenne charge les autorités compétentes de réaliser *a posteriori* les contrôles appropriés pour s'assurer que les importateurs s'acquittent de leurs obligations au titre du devoir

de diligence, et de fixer les règles applicables aux infractions. En cas d'infraction, les autorités compétentes des États membres notifient à l'importateur un avis prescrivant les mesures correctives qu'il doit prendre.

L'article 28 instaure donc **un système de contrôles qui privilégie l'incitation à la sanction**. L'administration peut faire des inspections sur pièces et sur place, et enjoindre, en cas de manquement constaté, les intéressés à appliquer des mesures correctives, dans un délai qu'elle détermine, sous peine d'exécution d'office et d'astreintes administratives pouvant atteindre 1 500 € par jour de retard. Le règlement ne prévoit pas de sanctions judiciaires, à la différence de la régulation européenne du commerce du bois issu d'exploitations forestières illégales.

---

## LE SYSTÈME DES CONTRÔLES A POSTERIORI SERA-T-IL SUFFISANT ?

---

### B. UNE CLAUSE DE REVOYURE EUROPÉENNE EST PRÉVUE EN 2023 : FAUDRA-T-IL INSTAURER DES DISPOSITIONS PLUS CONTRAIGNANTES ?

L'adaptation de ce règlement européen soulève plusieurs **points de vigilance** quant à :

- **l'effectivité des contrôles** réalisés par des agents dont les administrations compétentes ne sont pas encore définies ;
- **l'efficacité d'un dispositif essentiellement incitatif**, non assorti de sanctions judiciaires.

**Le règlement 3TG présente toutefois deux vertus principales :**

- celle d'étendre le mécanisme du devoir de diligence au commerce de ces quatre métaux et minerais, ouvrant la voie à une extension vers d'autres secteurs (des initiatives européennes sont en cours d'élaboration sous un angle environnemental dans le domaine des batteries, des terres rares et d'autres minerais, notamment le cobalt) ;
- celle de prévoir une clause de revoiture, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour examiner l'efficacité du dispositif et pour estimer si un régime de sanctions doit être imposé en cas de manquement répété au devoir de diligence.

La commission, sur la proposition de son rapporteur pour avis, a adopté quatre amendements modifiant l'article 28 pour d'une part préciser le périmètre des contrôles effectués par les agents habilités sur la documentation devant être tenue par les importateurs, d'autre part, s'assurer de la proportionnalité du montant des astreintes administratives à la gravité des manquements constatés et à la situation financière des importateurs concernés.



**Christian Cambon**

Président de la  
commission  
Sénateur du Val-de-  
Marne  
(LR)



**François Bonneau**

Rapporteur  
Sénateur de Charente  
(UC)

Commission des affaires étrangères, de la défense  
et des forces armées

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

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-535.html>

Avis sur le projet de loi portant

## **ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES**

Réunie le 12 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, **la commission des finances a examiné le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur le projet de loi n° 535 (2020-2021)** 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, déposé au Sénat le 14 avril 2021 par le Gouvernement.

Le chapitre V du projet de loi contient les **dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**. C'est pourquoi la commission des finances a reçu de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable une **délégation au fond pour l'examen des articles 33 à 42** rassemblés dans ce chapitre.

La commission des finances, sur proposition de son rapporteur, a adopté **sept amendements** :

- **deux amendements** à l'article 41 visant :
  - d'une part, à **clarifier et élargir les modalités d'accès des collectivités territoriales** au financement participatif ;
  - d'autre part, à **restreindre le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances sollicitée par le Gouvernement** pour « moderniser » et mettre en conformité le droit national avec le nouveau règlement européen relatif au financement participatif, afin d'éviter tout risque de dessaisissement du Parlement ;
- **cinq amendements** rédactionnels et de coordination.

Alors que la France s'apprête à prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne au début de l'année prochaine, le chapitre V du projet de loi vise à garantir l'exemplarité de notre pays en matière de transposition du droit communautaire économique et financier, à travers **deux catégories de dispositions**.

## 1. DES DISPOSITIONS VISANT À REMÉDIER À DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION ET D'ARTICULATION AVEC LES RÈGLES EUROPÉENNES DÉJÀ TRANSPOSÉES

### A. SIX ARTICLES VISANT À « CORRIGER LE TIR » DANS DES DOMAINES VARIÉS

La première catégorie comporte des dispositions techniques visant à corriger des erreurs et omissions ou à remédier à des difficultés d'application survenues après leur entrée en vigueur. Elles font **suite à de précédentes transpositions en droit interne** des évolutions du droit de l'Union européenne ou à des **aménagements décidés pour préparer la sortie du Royaume-Uni** de l'Union européenne.

Ainsi, **l'article 33** complète le régime d'obligation de transmission des données d'identification des actionnaires issu de la loi « Pacte », adoptée en 2019. En ce sens, il clarifie les procédures de transmission d'informations entre les intermédiaires financiers et précise certaines modalités d'exercice de leurs droits par les actionnaires.

**L'article 37** remédie à des difficultés survenues du fait de la reconnaissance des infrastructures de marché des pays tiers dans le cadre du *Brexit*.

**L'article 38** met fin aux difficultés d'articulation entre le droit national et le droit européen qui subsistent du fait de l'ouverture à la concurrence de l'activité des dépositaires centraux, en charge du règlement-livraison des titres financiers.

**L'article 39** définit le régime de sanction applicable en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement de 2012 relatif aux virements et prélèvements transfrontaliers (dit « SEPA »).

**L'article 40** renforce les moyens de contrôle et prévoit une sanction plus importante en cas de prestations de services de lettre recommandée par des acteurs ne bénéficiant pas de l'agrément de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Enfin, **l'article 42** exige des sociétés cotées sur un marché de croissance des petites et moyennes entreprises (PME) l'établissement d'une liste d'initiés standard, en activant une dérogation ouverte en 2019 par le droit européen.

### B. DES ÉVOLUTIONS TECHNIQUES QUI NE POSENT PAS DE DIFFICULTÉ

Ces six articles, de nature essentiellement technique, apportent des réponses cohérentes aux difficultés mises en évidence par la pratique et ont donc uniquement fait l'objet de **trois amendements rédactionnels et de coordination**.

## 2. UNE ADAPTATION AUX NOUVELLES ÉVOLUTIONS DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE QUI NE SAURAIT SE TRADUIRE PAR UN DESSAISISSEMENT DU PARLEMENT

La seconde catégorie d'articles rassemble des dispositions visant à **adapter notre droit économique et financier à de nouvelles évolutions du droit de l'Union européenne**.

Sur les quatre articles relevant de cette catégorie, deux procèdent directement à l'adaptation de nos règles nationales, tandis que les deux autres sollicitent une habilitation à légiférer par ordonnances.

### A. DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS INTERVENUES DANS LE DOMAINE ASSURANTIEL QUI APPORTENT UNE RÉPONSE PARTIELLE AUX DIFFICULTÉS LIÉES AU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN

En effet, les articles 34 et 35 transposent directement deux articles d'une même directive de 2019 qui **mettent en œuvre les conclusions de l'exercice de revue des autorités européennes de supervision mené en 2019**.

**L'article 34** tire les conséquences en droit national du transfert des compétences d'agrément et de surveillance des prestataires de services de communication de données (PSCD) à l'Autorité européenne des marchés financiers. Ce transfert de compétence a une portée très limitée pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) en France, car seul Euronext bénéficie aujourd'hui de ce statut. En revanche, le prestataire devra s'acquitter d'une contribution pour frais de contrôle significativement supérieure.

**L'article 35** transpose en droit interne la création de trois nouveaux dispositifs visant à améliorer le partage d'information entre les superviseurs nationaux et européen dans le secteur assurantiel.

Ces dispositions, portées par la France et l'Italie à l'échelle européenne, constituent une **première évolution utile** pour répondre aux difficultés engendrées par les faillites récentes d'assureurs exerçant en libre prestation de services.

**Néanmoins, elles ne règlent pas complètement les difficultés soulevées par le régime de la libre prestation de services.** D'une part, la supervision prudentielle continue de reposer sur l'autorité du pays d'origine. D'autre part, ces dispositions n'épuisent pas la question de l'indemnisation des assurés dont les assureurs étrangers ont fait faillite.

Faute pour le Parlement de disposer de marges de manœuvre en la matière, elles ont uniquement fait l'objet de **deux amendements rédactionnels**.

## **B. UN RECOURS PROBLÉMATIQUE AUX ORDONNANCES QUI NÉCESSITE D'ÊTRE ENCADRÉ**

En complément, **les articles 36 et 41 sollicitent une habilitation à légiférer par ordonnances pour transposer de nouvelles directives.**

Compte tenu de l'intensification du recours aux ordonnances observée ces dernières années, il est indispensable de vérifier que l'habilitation se justifie par l'absence de marge de manœuvre du législateur et l'impossibilité d'intégrer directement dans la loi les mesures de transposition.

**La commission des finances a considéré que ces conditions sont remplies pour l'article 36**, qui vise à transposer la série de mesures de relance par les marchés des capitaux portée par la directive 2021/338 du 16 février 2021.

**À l'inverse, l'article 41 emporte un risque majeur de dessaisissement du Parlement.**

Ce dernier propose d'habiliter le Gouvernement non seulement à **mettre notre droit national en conformité avec le nouveau règlement européen** sur le financement participatif adopté en octobre 2020 mais également à « **adapter** » et « **moderniser** » **les dispositions encadrant les activités de financement participatif ne relevant pas du droit européen.**

**En effet, le règlement européen n'encadre qu'une partie des activités de financement participatif aujourd'hui admises en droit interne.**

Or, le Gouvernement pourrait profiter de cette habilitation très large pour durcir les conditions d'exercice ou interdire certaines activités de financement participatif n'entrant pas dans le cadre du règlement européen. De tels choix, lourds de conséquences pour les acteurs concernés, et nullement imposés par le législateur européen, **doivent faire l'objet d'un débat public et relèvent par essence d'un vote du Parlement.**

**Aussi, à l'initiative du rapporteur, la commission des finances a adopté un premier amendement visant à restreindre le champ de l'habilitation** à la mise en conformité avec le règlement européen et à des évolutions ciblées des activités nationales attendues de longue date par les acteurs. Concrètement, une telle restriction aurait pour conséquence de **contraindre le Gouvernement à préserver les activités non régulées par le droit européen.** Si un besoin de simplification survient à l'usage, il sera toujours temps de revenir devant le Parlement pour procéder aux aménagements nécessaires.

### 3. LA NÉCESSITÉ DE FACILITER L'ACCÈS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU FINANCEMENT PARTICIPATIF

En complément, un second amendement a été adopté à l'article 41 afin d'**élargir et de clarifier les conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif**.

En effet, le financement participatif permet aux collectivités territoriales de  **fédérer la population autour de projets locaux d'intérêt général**  en ouvrant la possibilité aux citoyens, aux associations et aux entreprises de les cofinancer sur une plate-forme en ligne. Alors que les fonds levés par les acteurs du financement participatif ont pour la première fois dépassé le milliard d'euros en 2020, il permet également aux élus de disposer d'un  **mode de financement alternatif au canal bancaire** .

Si les collectivités territoriales peuvent déjà recourir au financement participatif pour financer un service public culturel, éducatif, social ou solidaire,  **ce champ apparaît inutilement restrictif au regard de la variété des projets susceptibles d'être financés**  (ex : transition énergétique, médico-social, sport, habitat, etc.).

En outre, il existe une  **incertitude juridique sur la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir au financement participatif en émettant des obligations** , alors même que les investisseurs institutionnels font preuve d'un intérêt nouveau pour ce type d'instrument, du fait de la baisse des taux.

Dans ce contexte, l'amendement adopté permet de  **lever toute ambiguïté sur le recours au financement obligataire et d'ouvrir le champ des projets finançables à l'ensemble des services publics** . Il répond à une préoccupation exprimée de longue date par les élus et l'Association des maires de France.

## LES APPORTS EN SEANCE

Mardi 21 septembre 2021, le Sénat a définitivement adopté le projet de loi portant adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, dans sa rédaction issue du texte élaboré par la commission mixte paritaire (CMP), réunie le 13 septembre.

Les conclusions de la CMP retiennent les apports du Sénat en première lecture le 19 mai 2021 en ce qui concerne :

- l'assouplissement des conditions d'accès des collectivités territoriales au financement participatif, qui permet de fédérer la population autour de projets locaux d'intérêt général. Les collectivités territoriales pourront désormais recourir au financement participatif pour tous leurs projets relevant d'un service public, hormis les missions de police et de maintien de l'ordre public. Les personnes morales seront par ailleurs en mesure d'accorder des prêts aux collectivités territoriales, dans la limite d'un prêt par projet de financement participatif ;

- la possibilité donnée aux collectivités territoriales d'émettre des obligations pour leurs projets de financement participatif, dans le cadre d'une expérimentation de trois ans. L'objectif est triple : offrir aux élus un nouveau mode de financement, répondre à l'intérêt nouveau que porte les investisseurs institutionnels à ce type d'instrument et, enfin, évaluer les éventuels obstacles, pratiques comme juridiques, qui pourraient freiner la généralisation de ce produit.

## POUR EN SAVOIR +

- le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-535.html>



**Hervé MAUREY**  
Rapporteur  
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28