

N° 552

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juin 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi (procédure accélérée)
portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en
matière économique et financière,***

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 314 rect. bis, 378, 534, 548 et 553 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer deux directives relatives à la garantie légale de conformité.....	11
• <i>ARTICLE 2</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour la transposition de la directive (UE) n° 2019/2161 du 27 novembre 2019 dite « Omnibus »	12
• <i>ARTICLE 3</i> Adaptation du droit national au règlement européen relatif au blocage géographique injustifié.....	13
• <i>ARTICLE 4</i> Lutte contre le blocage géographique injustifié sur le territoire national	14
• <i>ARTICLE 5</i> Adaptation du droit national au Règlement 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales compétentes en matière de protection des consommateurs.....	15
CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ ET À LA CONFORMITÉ DES PRODUITS	16
• <i>ARTICLE 6</i> Adaptation du droit national au Règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits	16
CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES ET POUR L'ÉQUITÉ ET LA TRANSPARENCE DANS LES RELATIONS INTERENTREPRISES	17
• <i>ARTICLE 7</i> Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive et un règlement européens portant sur les relations commerciales dans les secteurs alimentaire et numérique	17
CHAPITRE IV DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE RÈGLEMENTATION DOUANIÈRE.....	18
• <i>ARTICLE 8</i> Extension des capacités de sanction de l'administration des douanes aux manquements à l'obligation de notification des messages sur le statut des conteneurs	18
• <i>ARTICLE 9</i> Adaptation du droit en matière d'obligations déclaratives relatives au secteur vitivinicole.....	24
• <i>ARTICLE 10</i> Adaptation du code des douanes aux dispositions du règlement européen 952/2013 relatives à la fin du monopole des actes de représentation en douane et à l'enregistrement préalable des représentants en douane.....	31
• <i>ARTICLE 11</i> Adaptation du code monétaire et financier avec le règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide (« cash control »).....	40

CHAPITRE V DISPOSITIONS EN MATIÈRE FINANCIÈRE	51
• ARTICLE 12 Transposition de la directive (UE) 1019/2162 du Parlement européen et du Conseil concernant l'émission des obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties, dites « covered bonds »	51
• ARTICLE 13 Dispositions visant à transposer la directive (UE) 2019/2034 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement	55
• ARTICLE 14 Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour transposer en droit interne la directive (UE) 2019/1160 concernant la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif	62
• ARTICLE 15 Clarification des termes de l'habilitation portant transposition du paquet bancaire	66
• ARTICLE 16 Rétablissement d'une disposition du code de commerce portant sur la nullité de clauses interdisant la cession de créances, supprimée par l'ordonnance du 24 avril 2019	71
CHAPITRE VI DISPOSITIONS AMÉLIORANT LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR.....	74
• ARTICLE 17 Dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour la publication de certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal	74
• ARTICLE 18 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.....	84
• ARTICLE 19 Maladies animales transmissibles.....	85
• ARTICLE 20 Suppression du statut d'entité centrale de stockage (ECS) attribué à la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS).....	86
CHAPITRE VII DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DE L'UTILISATION DU SYSTÈME FINANCIER AUX FINS DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX OU DU FINANCEMENT DU TERRORISME.....	87
• ARTICLE 21 Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires pour transposer en droit interne la directive (UE) 2019/1153 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière	87
CHAPITRE VII BIS (NOUVEAU) DISPOSITIONS RELATIVES AUX MÉDICAMENTS VÉTÉRINAIRES ET ALIMENTS MÉDICAMENTEUX	91
• ARTICLE 22 Médicaments vétérinaires	92
• ARTICLE 22 bis (nouveau) Publicité pour les vaccins vétérinaires à destination des éleveurs professionnels	93
• ARTICLE 22 ter (nouveau) Ratification d'ordonnances relatives à l'ordre des vétérinaires et stages des étudiants vétérinaires européens.....	94
• ARTICLE 22 quater (nouveau) Lutte contre la désertification vétérinaire.....	95
• ARTICLE 23 Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures tirant les conséquences du <i>Brexit</i>	96

CHAPITRE VIII DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DU FONDS EUROPÉEN AGRICOLE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL	100
• <i>ARTICLE 24</i> Prorogation des règles applicables à la gestion du FEADER pendant la période de transition avec la prochaine programmation et poursuite, au titre de la programmation suivante, du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux régions.....	100
CHAPITRE IX DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE CONCURRENCE.....	109
• <i>ARTICLE 25</i> Transposition de la directive « ECN+ » et mesures de simplification des procédures et enquêtes de l'Autorité de la concurrence	109
EXAMEN EN COMMISSION.....	111
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	129
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	133
LA LOI EN CONSTRUCTION	135

L'ESSENTIEL

Réunie le 24 juin 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé**, président, **la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean Bizet sur le projet de loi n° 314 rectifié bis (2019-2020)** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière. **Le projet de loi a été complété à deux reprises par lettre rectificative** du Gouvernement, la première déposée le 18 mars ayant introduit **les articles 22 et 23**, la seconde déposée le 17 juin ayant introduit **les articles 24 et 25**, les quatre articles ainsi insérés sollicitant des habilitations à légiférer par ordonnances.

Dans sa version définitive, le projet de loi comporte donc **vingt-cinq articles**, répartis en neuf chapitres. **La commission des finances a examiné treize articles** – les articles 8 à 17, 21, 23 et 24 –, et a délégué l'examen des douze autres articles – articles 1 à 7, 18 à 20, 22 et 25 – à la commission des affaires économiques.

L'examen du projet de loi par la commission, initialement prévu le 24 mars, puis en séance publique le 8 avril, a été reporté en raison de la crise sanitaire.

Le projet de loi agrège un ensemble hétérogène de dispositions, dont la cohérence tient à l'adaptation de notre droit économique et financier aux évolutions législatives décidées par le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen. Ainsi que l'a souligné le Conseil d'État, « *le projet regroupe des dispositions de nature et de portée très variées dont [les] intitulés [des chapitres] rendent plus ou moins bien compte* »¹.

Les articles examinés par la commission des finances portent sur **deux champs essentiels** :

- d'une part, des mesures relatives à la **réglementation douanière**, figurant au chapitre IV (**articles 8 à 11**) et procédant directement aux modifications législatives requises ;

- d'autre part, des dispositions relatives au **droit bancaire et financier** (chapitre V, **articles 12 à 16 et article 21**), dont les mesures correspondent à des demandes d'habilitations à légiférer par ordonnances (articles 12, 13, 14 et 21), à une précision de périmètre d'une habilitation déjà adoptée (article 15) et au rétablissement d'une disposition supprimée par erreur par une ordonnance (article 16).

¹ Voir [l'avis du Conseil d'État](#) sur le présent projet de loi, p. 1.

S'ajoutent **trois articles plus spécifiques**, concernant :

- les conditions de **transmission d'informations fiscales** par l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des aides d'État (**article 17**) ;

- **une demande d'habilitation visant à permettre au Gouvernement de prendre les mesures requises en cas d'absence d'accord sur les termes de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni** avant la fin de la période de transition (**article 23**), qui a été **adoptée entretemps par le Parlement à l'article 59 de la loi du 17 juin dernier** relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹ ;

- une mesure relative aux **conditions de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (article 24)**.

En dépit de la diversité des dispositions du projet de loi, **trois caractéristiques** doivent être mises en avant.

La première tient au choix du Gouvernement de privilégier, de façon majoritaire, le recours aux ordonnances pour adapter notre cadre juridique au droit dérivé de l'Union européenne. Ainsi, **treize articles du projet de loi sollicitent des habilitations à légiférer par ordonnances**, dont sept des treize articles examinés par la commission des finances. Quoique certaines dispositions portent sur des éléments dont la portée est avant tout technique, **un tel choix conduit à déposséder totalement le législateur national de sa compétence**. Surtout, la démarche n'est pas de nature à renforcer les indispensables liens à tisser entre l'Union européenne et les parlements nationaux, alors même que les dispositions concernées correspondent à des projets européens essentiels, à l'instar de l'union bancaire ou de l'union des marchés de capitaux.

La deuxième caractéristique correspond à l'ancienneté de plusieurs dispositions qu'il est proposé de transcrire dans notre droit national. Certains articles concernent ainsi des actes législatifs européens adoptés il y a plus de trois ans, pour lesquels **le Gouvernement procède à une adaptation tardive du cadre juridique national** afin de faire face à l'imminence de leur entrée en vigueur. Ces dispositions viennent rappeler **l'enjeu pour la France de mieux anticiper la transposition des directives européennes** et l'ajustement de notre cadre juridique pour répondre à l'application directe des règlements européens.

C'est d'ailleurs à l'aune de cet enjeu que le Gouvernement présente le projet de loi, dont **la troisième caractéristique** tient à la nécessité pour la France d'être à jour de ses obligations européennes en vue de la **présidence**

¹ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

française du Conseil de l'Union européenne au cours du premier semestre 2022.

À l'appui de ces considérations, la commission a analysé, pour chaque demande d'habilitation, l'étendue de son périmètre, la nature des dispositions visées et les enjeux qu'elles soulèvent, et sa durée. Cette grille de lecture l'a conduite à :

- **accepter quatre habilitations** (articles 12, 13, 14 et 21) ;
- **limiter la durée d'une habilitation déjà adoptée** mais dont le périmètre est précisé par l'article 15 ;
- **supprimer deux habilitations** (articles 23 et 24).

Pour les autres dispositions, votre commission a procédé à des **ajustements de cohérence et de précision** (articles 9, 10, 11 et 17) et a adopté **six articles sans modification** (articles 8, 12, 13, 14, 16 et 21).

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

ARTICLE 1^{er}

Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer deux directives relatives à la garantie légale de conformité

L'examen de l'article 1^{er} a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**¹.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-19** qui réduit la durée de l'habilitation.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

¹ Pour l'ensemble des articles ayant fait l'objet d'une délégation à la commission des affaires économiques, voir le rapport pour avis n° 548 (2019-2020) de M. Laurent DUPLOMB, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 24 juin 2020.

ARTICLE 2

Habilitation à légiférer par ordonnance pour la transposition de la directive (UE) n° 2019/2161 du 27 novembre 2019 dite « Omnibus »

L'examen de l'article 2 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-15 et l'amendement COM-16** afin de réduire la durée de l'habilitation et d'opérer une modification rédactionnelle.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 3

Adaptation du droit national au règlement européen relatif au blocage géographique injustifié

L'examen de l'article 3 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **les amendements COM-30 et COM-25**, opérant des précisions rédactionnelles.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 4

Lutte contre le blocage géographique injustifié sur le territoire national

L'examen de l'article 4 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **les amendements COM-20, COM-35, COM-21, COM-26 et COM-22**, opérant des précisions rédactionnelles.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 5

**Adaptation du droit national au Règlement 2017/2394 sur
la coopération entre les autorités nationales compétentes
en matière de protection des consommateurs**

L'examen de l'article 5 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques.**

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-17 de suppression de l'article.**

Décision de la commission : la commission a supprimé cet article.

CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ ET À LA CONFORMITÉ DES PRODUITS

ARTICLE 6

Adaptation du droit national au Règlement 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits

L'examen de l'article 6 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **les amendements COM-29 et COM-18** afin de transformer l'obligation faite aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), dans le cadre des tests de conformité des produits, de consigner dès le début d'une phase de test un nombre suffisant d'échantillons, en une simple possibilité et d'opérer une précision rédactionnelle.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES
PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES ET POUR
L'ÉQUITÉ ET LA TRANSPARENCE DANS LES RELATIONS
INTERENTREPRISES

ARTICLE 7

Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive et un règlement européens portant sur les relations commerciales dans les secteurs alimentaire et numérique

L'examen de l'article 7 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques.**

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **les amendements COM-12, COM-33 et COM-23** afin de réduire la durée d'habilitation et de préciser les conditions d'application du droit dérivé de l'Union européenne.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE IV DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET DE RÉGLEMENTATION DOUANIÈRE

ARTICLE 8

Extension des capacités de sanction de l'administration des douanes aux manquements à l'obligation de notification des messages sur le statut des conteneurs

Le présent article vise à permettre aux services de la direction générale des douanes et des droits indirects de sanctionner les manquements des transporteurs à l'obligation issue du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 de notification des messages sur le statut des conteneurs.

Ce répertoire permet de disposer d'une meilleure traçabilité des flux de conteneurs et de renforcer la capacité des services douaniers d'analyse des risques, en particulier en matière de fraude à l'origine et de transbordements.

La commission a adopté le présent article sans modification.

I. LA SITUATION ACTUELLE : L'OBLIGATION DE NOTIFICATION SUR LE STATUT DES CONTENEURS N'EST PAS ASSORTIE D'UN DISPOSITIF DE SANCTIONS EFFECTIVES, PROPORTIONNÉES ET DISSUASIVES

A. LA MISE EN PLACE D'UN RÉPERTOIRE UNIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN POUR LUTTER CONTRE LES FAUSSES DÉCLARATIONS DE L'ORIGINE DOUANIÈRE DES MARCHANDISES

Si le transport maritime représente 80 % du commerce mondial, seuls 2 % des conteneurs donnent lieu à des inspections physiques de la part des services douaniers. Par conséquent, afin de limiter les risques de fraude, **il est indispensable d'avoir recours à des outils permettant d'identifier en amont des contrôles les situations les plus à risque.**

Le transbordement des conteneurs constitue l'un des principaux vecteurs de la fraude à l'origine, qui vise à dissimuler ou à falsifier la provenance réelle des marchandises. L'objectif de cette manœuvre est en effet de permettre aux biens importés de bénéficier de régimes de taxation préférentiels ou d'éviter une taxe ou des droits antidumping imposés à

certains secteurs d'activités. Outre le seul transbordement matériel des conteneurs, la fraude suppose l'établissement de faux certificats d'origine et des modifications d'étiquetage.

L'exemple des contournements de droits antidumping sur les panneaux solaires chinois

En 2017, l'OLAF a mis à jour une importante fraude visant à contourner les droits antidumping et compensateurs sur les importations de panneaux solaires depuis la République populaire de Chine. Les panneaux solaires étaient déclarés en provenance de Taïwan lors de leur importation dans l'Union européenne. Assisté par les douanes néerlandaises et françaises et en lien avec les autorités taïwanaises, l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF) a mené des enquêtes à Taïwan mais également à Anvers, en collaboration avec la douane belge.

L'organisme européen a pu recueillir et analyser des informations concernant les transbordements. L'enquête a montré qu'environ 2 500 conteneurs de panneaux solaires chinois avaient été transbordés *via* Taïwan dans l'Union européenne et que les droits antidumping et compensateurs auraient dû être applicables. L'OLAF a donc adressé une recommandation financière pour un montant de 135 millions d'euros.

Source : Rapport annuel 2018 de l'OLAF

Le règlement européen (UE) 2015/1525¹, modifie le règlement (CE) 515/97 et **prévoit donc la création d'un répertoire des messages sur le statut des conteneurs (Container Status Message - CSM), géré par l'organisme européen de lutte anti-fraude (OLAF) et ouvert aux autorités douanières des différents États membres depuis le 1^{er} septembre 2016.**

En France, ce répertoire est accessible par 17 analystes du renseignement et 33 enquêteurs de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), par 45 agents habilités du service d'analyse des risques et de ciblage (SARC) ainsi qu'à une vingtaine d'agents des douanes en poste dans les principaux ports maritimes de l'hexagone². Cet accès peut être étendu sur demande à d'autres types d'agents.

Fin 2017, **le répertoire CSM a reçu plus de 820 millions de messages sur le statut des conteneurs transportés.** Depuis son lancement et jusqu'à la fin 2017, près de 30 000 recherches ont ainsi pu être effectuées dans le répertoire, principalement en Allemagne, au Royaume-Uni, en France et aux Pays-Bas.

¹ Règlement européen (UE) 2015/1525 du 9 septembre 2015 modifiant le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

² D'après les informations transmises dans l'étude d'impact du présent projet de loi.

Pour les douanes françaises, le répertoire CSM est utilisé en complément d'autres outils d'analyse de risque et de ciblage des contrôles. D'après les informations transmises par les services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au rapporteur, le répertoire CSM constitue **un complément précieux pour effectuer des « levées de doute »**, notamment lorsque l'OLAF demande de mener des actions de contrôle et d'enquête face à un soupçon de fraude douanière dans des situations d'assistance mutuelle entre États membres. La consultation de cet outil permet alors de déterminer dans quelle mesure la France est concernée par le soupçon.

Ainsi, le répertoire CSM est utilisé très régulièrement par les services français comme outil de « *tracking* » de conteneurs, c'est-à-dire pour faire des recherches sur les itinéraires et la localisation des conteneurs.

La Commission européenne a par ailleurs développé le « *ConTraffic-SAD¹ data analysis system* », un outil qui permet d'identifier des risques de fraudes douanières liées aux fausses déclarations d'origine des importations. Ce logiciel croise, de manière systématique, l'origine déclarée des biens (*via* le document administratif unique - DAU) avec les informations issues du répertoire CSM. Sont ainsi identifiées les situations les plus à risque, les services douaniers des États membres pouvant ensuite décider de mener des enquêtes ou des contrôles.

C'est à partir de cet outil informatique que l'OLAF et le Centre commun de recherche de la Commission (CCR) comparent les informations issues des déclarations en douane et du répertoire CSM et détectent les cas à risque afin de les communiquer aux différents services de douanes participant au projet. Les services de la DGDDI indiquent cependant ne pas avoir connaissance de cet outil.

En 2017, près de quatre millions de déclarations d'importation ont été analysées par le logiciel, et 2 % d'entre elles présentaient un risque d'irrégularité². Finalement, près de 100 cas de fraude ont pu être identifiés grâce à cet outil. Ces cas recouvrent des fraudes à fort enjeu financier.

¹ *Single Administrative Document.*

² *D'après les données transmises par l'OLAF.*

B. LE DROIT EUROPÉEN DISPOSE QUE LES ÉTATS MEMBRES PRÉVOIENT DES SANCTIONS « EFFECTIVES, PROPORTIONNÉES ET DISSUASIVES »

Pour constituer le répertoire, « *les transporteurs transmettent aux États membres les données relatives aux mouvements de conteneurs* »¹. La notion de transporteur désigne, dans le cadre de l'entrée de marchandises, **la personne qui introduit les marchandises sur le territoire ou qui prend en charge leur transport sur ce territoire**².

Dès lors, le règlement (UE) 2015/1525 fait obligation à ces derniers de notifier les CSM, **dans la mesure où les informations concernées sont connues du transporteur déclarant et ont donné lieu à la production, au recueil ou à la conservation de données dans les registres électroniques**. Sont principalement concernées les informations relatives aux confirmations de réservation, au départ et à l'arrivée dans une installation de chargement ou de déchargement, à l'emportage ou au dépotage des marchandises, ainsi que sur les mouvements et inspections au sein des terminaux de chargement et de déchargement.

Le règlement européen dispose également que chaque État membre prévoit des sanctions pour manquement à l'obligation de fournir des données ou pour la fourniture de données incomplètes ou erronées. D'après le texte, ces sanctions doivent être « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'EXTENSION DU CHAMP DES SANCTIONS APPLICABLES AUX MANQUEMENTS AUX LOIS ET RÈGLEMENTS QUE L'ADMINISTRATION DES DOUANES EST CHARGÉE D'APPLIQUER

L'article 410 du code des douanes dispose **qu'est passible d'une amende de 300 à 3 000 euros toute infraction aux dispositions des lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque le code des douanes ne prévoit pas de sanction plus sévère**.

Ces pénalités constituent des amendes contraventionnelles de première classe qui ne sanctionnent pas directement une fraude, qui elle fait l'objet de sanctions déterminées. L'amende visée n'est donc pas proportionnelle au montant des droits et taxes éludés à l'occasion d'une fraude éventuelle.

Cependant, le registre CSM étant tenu par l'organisme de lutte anti-fraude (OLAF), placé auprès de la Commission européenne, l'article 410 du code des douanes ne trouverait pas à s'appliquer dans la mesure où il ne

¹ Exposé de la directive.

² Règlement (UE) N° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

s'agit pas d'une disposition dont l'administration des douanes est elle-même chargée de veiller à l'application. **Il est donc nécessaire d'étendre explicitement le champ de la contravention, et c'est l'objet du présent article.**

Ainsi, le droit proposé revient à considérer qu'un manquement à l'obligation de notification des messages sur le statut des conteneurs à destination de l'OLAF doit être sanctionné au même titre que toute autre infraction aux dispositions des lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque cette irrégularité n'est pas plus sévèrement réprimée par le code.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION DU CHAMP DES SANCTIONS DE NATURE À PERMETTRE UN RENFORCEMENT DU RÔLE DU RÉPERTOIRE DES MESSAGES CSM ET À AMÉLIORER LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS

Le mécanisme de sanction proposé au présent article apparaît suffisamment dissuasif pour favoriser la généralisation des déclarations. Il s'agira néanmoins de demeurer attentif à ce que le niveau limité des contraventions et l'absence de lien entre le niveau de la contravention et le niveau de la fraude éventuelle ne conduisent pas à ce que les transporteurs ne négligent la notification sur certains envois à risque.

Alors que, d'après les informations transmises au rapporteur, des différences ont été constatées entre, d'une part, les déclarations réalisées dans le répertoire CSM et, d'autre part, les informations relatives à l'ensemble des transporteurs maritimes opérant en France¹, il est en effet indispensable de sécuriser le dispositif en y appliquant une sanction en cas de non-respect des obligations déclaratives.

La sanction proposée pour les manquements à l'obligation de notification par les transporteurs semble en l'état proportionnée aux manquements visés, d'autant que le droit de l'Union se veut soucieux d'éviter « *les répercussions négatives potentielles sur les petites et moyennes entreprises du secteur du transport de fret* ». La sanction proposée est donc dissuasive sans être pénalisante pour les entreprises du secteur.

¹ Dont les données sont en accès libre <https://www.pier2pier.com/?layout=prefix>.

Le rapporteur considère cependant qu'il faudrait aller plus loin dans le traçage des conteneurs, en utilisant notamment les nouvelles technologies comme les puces GPS. En effet, le répertoire CSM ne retrace que les informations **déjà connues du transporteur déclarant et ayant donné lieu à la production, au recueil ou à la conservation de données dans les registres électroniques. Une réflexion doit être menée au niveau européen pour aller vers une généralisation du suivi des conteneurs et assurer l'indispensable traçabilité des produits livrés sur notre territoire.**

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 9

**Adaptation du droit en matière d'obligations déclaratives
relatives au secteur vitivinicole**

Le présent article revient sur la suppression de l'obligation européenne de déclaration de récolte en créant une obligation au niveau national. Cependant, depuis le dépôt du présent projet de loi, la proposition de loi de notre collègue député Gilles Le Gendre relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires qui contenait des dispositions similaires a été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Ainsi, l'article 12 de la loi du 10 juin 2020 rendant d'ores et déjà obligatoire la déclaration de récolte, cette partie de l'article est caduque. La commission a donc adopté un amendement COM-7 visant à supprimer les dispositions redondantes et dépourvues de portée relatives aux déclarations de récolte.

Le présent article vise également à mettre en cohérence les règles françaises relatives au document d'accompagnement des produits vitivinicoles non soumis à accise avec le règlement délégué (UE) n°2018/273 et, en particulier, les informations devant être fournies dans ce document au titre de l'annexe V. Cette modification consiste pour l'essentiel à un renvoi aux textes directement applicables sans transposition et doit permettre plus largement de dématérialiser les procédures relatives aux documents d'accompagnement.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT: ALORS QUE LA QUESTION DES DÉCLARATIONS DE RÉCOLTE A DÉJÀ ÉTÉ TRAITÉE PAR LE LÉGISLATEUR, LE DROIT APPLICABLE EN MATIÈRE DE DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT DES PRODUITS VITIVINICOLES NON SOUMIS À ACCISE N'EST PAS CONFORME AU DROIT EUROPÉEN

A. LE RETOUR DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE RÉCOLTE POUR LES PRODUITS VITIVINICOLES A DÉJÀ ÉTÉ VOTÉ PAR LE PARLEMENT

1. Le droit de l'Union européenne n'impose plus de déclaration de récolte pour les produits vitivinicoles

Le règlement (CE) n° 436/2009 rendait obligatoire les déclarations de récolte, de production et de stock pour les récoltants, les personnes physiques ou morales ou groupements de ces personnes, y compris les caves

coopératives de vinification, qui, au titre de la récolte de la campagne en cours ont produit du vin ou des moûts, ainsi que les personnes physiques ou morales ou groupements de ces personnes, autres que les consommateurs privés et les détaillants.

Ce règlement a été abrogé par le règlement délégué (UE) n° 2018/273 de la Commission du 11 décembre 2017 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le régime d'autorisations de plantations de vigne, le casier viticole, les documents d'accompagnement et la certification, le registre des entrées et des sorties, les déclarations obligatoires, les notifications et la publication des informations notifiées, complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles et les sanctions applicables et modifiant les règlements (CE) n° 555/2008, (CE) n° 606/2009 et (CE) n° 607/2009 de la Commission.

L'abrogation du règlement (CE) n° 436/2009 de la Commission et du règlement délégué (UE) 2015/560 de la Commission est effective depuis le 2 mars 2018.

Les principales évolutions apportées par ces règlements européens dans le cadre du présent article concernent :

- la **suppression de l'obligation européenne de déclaration de récolte, tout en laissant aux États membres la possibilité de les rendre obligatoires sur leur territoire ;**

- la **modification des informations du document d'accompagnement des produits vitivinicoles non soumis à accise et sa dématérialisation d'ici au 1^{er} janvier 2021 ;**

- l'autorisation (nouvelle) des États membres d'exempter de déclarations les opérateurs dont la production et ou le stock sont nuls.

Sont considérés comme des produits vitivinicoles les produits repris à l'annexe I, partie XII du règlement 1308/2013 portant organisation commune des marchés agricoles.

2. L'adoption de la proposition de loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires a permis de maintenir l'obligation de déclaration de récolte pour les produits vitivinicoles

Alors que la déclaration de récolte n'est plus une obligation issue du droit européen, l'article 33 du règlement délégué (UE) 2018/273 indique que « *les États membres peuvent exiger de tous les récoltants ou, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires, d'une partie d'entre eux, qu'ils soumettent une déclaration de récolte aux autorités compétentes pour la campagne viticole au cours de laquelle la récolte a eu lieu.* »

La proposition de loi de notre collègue député Gilles Le Gendre relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires a adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 27 mai dernier¹ après prise en compte des apports du Sénat sur les rapports d'Henri Cabanel et Anne-Catherine Loisier, au nom de la commission des affaires économiques².

L'article 12 de la loi **maintient l'obligation de déclaration de récolte sur les produits vitivinicoles au niveau national**. Cette obligation doit permettre de conserver **un outil indispensable à la traçabilité des vins, en particulier lorsque ces derniers font l'objet d'indications géographiques comme les appellations d'origine contrôlée (AOC) ou les indications géographiques protégées (IGP)**.

Les viticulteurs qui commercialisent leur récolte de raisins ou leur production de vins **doivent remplir cette déclaration qui fait état de la quantité produite, de la superficie exploitée, de la destination des produits et, lorsque les produits sont vendus à un vinificateur ou à une cave coopérative, de la nature des produits vendus**.

Le retour de l'obligation de déclaration de récolte était en réalité déjà prévue à **l'article 41 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 (Egalim), mais a été censuré par le Conseil constitutionnel** comme « *ne présent[ant] pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.* »³

L'article 12 de la loi du 10 juin 2020 **procède également à une mise à jour des références aux règlements européens régissant la déclaration de récolte, ce qui permet de rétablir les pouvoirs de contrôle et de sanction afférents aux déclarations relatives aux vignes dans le code rural et de la pêche maritime**.

B. LA NON-CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AUX RÈGLES EUROPÉENNES RELATIVES AUX DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT DES PRODUITS VITIVINICOLES NON SOUMIS À ACCISE

Le règlement délégué (UE) 2018/273 définit les modalités de circulation des produits vitivinicoles non soumis à accises. En effet, lorsque les produits sont soumis à accises au titre de la directive 92/83/CEE lors d'échanges intracommunautaires, les règles de circulation sont fixées par la directive 2008/118/CE.

¹ Loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

² <https://www.senat.fr/rap/l19-341/l19-341.html>.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, alinéa 45.

Cependant, comme cela a été indiqué au rapporteur, « *par mesure de simplification, la lecture combinée du règlement (UE) n° 2018/273 et de la directive 2008/118/CE ne prévoit qu'un seul document d'accompagnement à la circulation. L'article 10, paragraphe 1, sous a), aux i) et ii) du règlement (UE) n° 2018/273 dispose que lorsque des produits vitivinicoles sont aussi des produits soumis à accise, les documents d'accompagnement fiscaux sont reconnus comme étant des documents d'accompagnement au titre de l'organisation commune des marchés.* »¹

Les règles actuelles, qui imposent que la circulation intracommunautaire et nationale de produits vitivinicoles non soumis à accises se fasse sous couvert d'un document simplifié d'accompagnement (DSA - article 302 M du CGI) **et non sous couvert d'un document fiscal ne sont pas conformes aux dispositions du règlement (UE) n° 2018/273**. En effet, le DSA ne répond pas aux conditions du document d'accompagnement au titre de l'organisation commune des marchés, énoncées à l'annexe V du règlement précité.

II. LE DROIT PROPOSÉ : UN ARTICLE REDONDANT SUR LES DÉCLARATIONS DE RÉCOLTE MAIS QUI PERMET UNE MISE EN CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AVEC LE DROIT EUROPÉEN EN MATIÈRE DE DOCUMENT D'ACCOMPAGNEMENT DES PRODUITS VITIVINICOLES NON SOUMIS À ACCISES

A. LES MODIFICATIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS ET DU CODE RURAL ET DE LA PÊCHE MARITIME VISANT À RENDRE OBLIGATOIRES LES DÉCLARATIONS DE RÉCOLTE ONT DÉJÀ ÉTÉ ADOPTÉES PAR LE LÉGISLATEUR

Comme indiqué précédemment, la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires a **permis de maintenir l'obligation de déclaration de récolte pour les produits vitivinicoles**.

Ainsi, la modification apportée par le 3° du I présent article à l'article 407 du CGI visant à rendre obligatoires les déclarations de récolte est d'ores et déjà en vigueur, de même que l'actualisation de la référence au règlement européen en vigueur.

De plus, les modifications du code rural et de la pêche maritime proposées au II du présent article ont déjà été adoptées concernant la suppression des références au règlement (CE) n° 436/2009 de la Commission du 29 mai 2009, sans cependant que leur soit substituée d'autre référence. Les règlements européens étant d'application immédiate, il ne semble pas

¹ Réponses au questionnaire du rapporteur.

nécessaire de reprendre la formulation du présent projet de loi, qui renvoie à des règlements sans les désigner nommément.

B. UN ARTICLE DE MISE EN COHÉRENCE DU DROIT NATIONAL AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le présent article comporte **plusieurs mesures de coordination entre le droit national et le droit de l'Union européenne.**

Le 1° du I modifie la référence au droit de l'Union européenne pour la détermination du bureau de douane de sortie, le règlement (UE) n° 2015/2447 trouvant à s'appliquer en lieu et place du règlement (CEE) n° 2454/93. Il s'agit d'une simple actualisation de référence qui vise à prendre en compte la refonte du code des douanes opérée par le règlement (UE) n° 952/2013 du parlement et du Conseil, du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union

Le 2° du I remplace la référence au règlement abrogé (CE) n°436/2009 par le règlement 2018/273 à l'article 302 M du CGI pour préciser **les éléments devant être contenus dans le document simplifié d'accompagnement (DSA) et pour prendre en compte la dématérialisation des procédures, qui doit être effective au 1^{er} janvier 2021.**

En effet, le règlement européen précise que *« pour les produits vitivinicoles soumis à accise expédiés par des petits producteurs conformément à l'article 40 de la directive 2008/118/CE et pour les produits vitivinicoles non soumis à accise » un document d'accompagnement doit être établi, « lorsque l'État membre utilise un système d'information [ce qui sera la règle à compter du 1^{er} janvier 2021], une copie papier du document administratif électronique établi par ce moyen ou tout document commercial mentionnant, d'une manière clairement identifiable, le code administratif spécifique (ci-après «code MVV») attribué au document administratif électronique par ce système, à condition que ce document soit établi conformément aux dispositions nationales applicables »*

Les 5°, 6° et 7° du I modifient les articles 465 *bis*, 466 et 468 du CGI pour mettre un terme à la contradiction avec les règles européennes de circulation pour les produits vitivinicoles non soumis à accises.

En particulier, les articles 465 *bis* et 468 du CGI portent une obligation générale de détention d'un document d'accompagnement pour les produits vitivinicoles tels que définis à la partie XII de l'annexe I au règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole (465 *bis* du CGI) et pour les marcs de raisins et de lies (468 du CGI) en renvoyant à l'article 302 M du CGI.

Or, le règlement délégué (UE) n° 2018/273 prévoit que les produits vitivinicoles non soumis à accises doivent être déplacés sous couvert du document prévu à l'annexe V du règlement (UE) n° 2018/273 et non sous

couvert d'un document d'accompagnement fiscal. **La rectification proposée par le présent article se contente d'abroger les articles 465 bis et 468 du CGI, les règlements délégués étant d'application directe.**

Par ailleurs, le présent article modifie l'article 466 du CGI et renvoie directement au règlement (UE) n° 2018/273 pour définir le nouveau régime d'exemption à l'obligation de fournir des documents d'accompagnement. En réalité, le règlement européen ne modifie qu'à la marge le régime des exemptions : **seul le rayon de franchise est étendu à 70 kilomètres au lieu de 40 kilomètres pour la circulation des produits vitivinicoles de la vigne au chai du viticulteur.** Cette franchise s'applique également à la circulation intracommunautaire, dès lors que les États membres en sont d'accord. D'après les réponses des services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), le régime de franchise de 70 kilomètres ne devrait pas, dans l'immédiat, trouver d'application dans les échanges intracommunautaires.

Les 8° et 9° du présent article modifient les références aux règlements européens aux articles 1794 et 1798 ter du CGI, afin de coordonner les dispositifs de sanction avec les manquements constatés.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE DONT LA PORTÉE EST EN RÉALITÉ LIMITÉE À UNE MISE EN CONFORMITÉ AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LA NECESSITÉ D'UNE RECTIFICATION DU TEXTE CONCERNANT L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE RÉCOLTE

Le rapporteur est **convaincu de l'utilité des déclarations de récolte. Celles-ci permettent d'assurer la traçabilité des produits.** La disparition de cette déclaration aurait des effets très négatifs sur l'organisation de la filière. Les déclarations de récolte sont utiles à tous les niveaux : régulation de l'offre, gestion des baux de métayage, paiement des fermages ou encore suivi des indications géographiques. Il s'agit d'un élément structurant de la filière vitivinicole.

Cependant, le rapporteur déplore **le retour d'un sujet** qui, après avoir fait l'objet d'un premier débat au Parlement à l'occasion du projet de loi Egalim **se retrouve dans le présent projet de loi alors même qu'une proposition de loi contenant des dispositions similaires était déjà en cours d'adoption** par le Parlement lors du dépôt du présent projet de loi sur le Bureau du Sénat.

Il convient ainsi de rectifier le présent article. La commission a donc adopté un amendement COM-7 visant à supprimer les dispositions redondantes et dépourvues de portée relatives aux déclarations de récolte.

B. L'OBLIGATION DE MISE EN COHÉRENCE DU DROIT NATIONAL RELATIF AUX DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'évolution des règles relatives aux documents d'accompagnement résulte d'une exigence européenne, de sorte que les modifications proposées par le présent article sont nécessaires.

Le chantier de la dématérialisation des documents d'accompagnement imposé par le droit de l'Union européenne est indispensable pour permettre la simplification des procédures pour les acteurs de la filière vitivinicole. Elle devra être menée à bien, afin de limiter la charge qui pèse sur les entreprises du secteur et simplifier les procédures administratives.

D'après les informations transmises au rapporteur, le recours à la dématérialisation **permettra de créer une base de données utile aux contrôles de la traçabilité des produits vitivinicoles** effectués par la DGDDI, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou l'institut national des appellations d'origine (INAO). Cette base de données pourra ainsi faciliter les contrôles à la circulation (notamment en période de vendanges) ou *a posteriori* à l'occasion de recoupements entre les livres de chais, les mouvements de marchandises et les déclarations de récolte.

Par ailleurs la **base de données des mouvements de marchandises vitivinicoles non soumises à accises permettra de renforcer les capacités de ciblage** pour les services spécialisés tels le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC) de la DGDDI ou la brigade d'enquête vins et spiritueux (BEVS) de la DGCCRF.

Le rapporteur ne peut donc que s'accorder avec un dispositif qui va dans le sens d'une simplification pour les acteurs et d'un renforcement de la qualité des contrôles pour les services de l'État.

Cependant, le texte du Gouvernement proposant dans le même article de modifier un intitulé d'article du CGI et d'abroger l'article contenu sous cet intitulé, la commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-8 rect** pour rectifier cette inexactitude.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 10

Adaptation du code des douanes aux dispositions du règlement européen 952/2013 relatives à la fin du monopole des actes de représentation en douane et à l'enregistrement préalable des représentants en douane

Le présent article vise, en modifiant le code des douanes, à mettre fin à une incohérence juridique. En effet, depuis l'adoption du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (CDU), l'activité de représentant en douane est ouverte à toute personne désignée à cet effet. Cela met fin, en France, au monopole des commissionnaires en douane agréés. En contrepartie, le représentant en douane est soumis à un enregistrement préalable, lui-même conditionné au respect de critères déterminés par chaque État membre.

L'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane a effectivement mis fin au monopole des commissionnaires en douane et a fixé les critères que doivent respecter les représentants en douane pour être enregistrés. Le code des douanes n'a en revanche pas été modifié à cet effet et n'est donc pas conforme aux dispositions du règlement européen en matière de représentation en douane, si bien que coexistent deux normes contradictoires.

Le présent article prévoyant de mettre un terme à cette incohérence juridique, source de confusion pour les opérateurs, la commission des finances l'a donc adopté, ainsi que deux amendements rédactionnel et de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT: L'OUVERTURE DE L'ACTIVITÉ DE REPRÉSENTANT EN DOUANE À TOUTE PERSONNE DÉSIGNÉE À CET EFFET, SOUS RÉSERVE DE SON ENREGISTREMENT PRÉALABLE

A. LE RÈGLEMENT EUROPÉEN N° 952/2013 MET FIN AU MONOPOLE DES COMMISSIONNAIRES EN DOUANE

Le règlement européen (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le **code des douanes de l'Union** (règlement n° 952/2013) a révisé et remplacé le règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) et ses modifications ultérieures. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2016.

Le code des douanes de l'Union (CDU) fixe l'ensemble des règles et des procédures applicables aux marchandises qui entrent et qui sortent du territoire douanier de l'Union européenne, défini à l'article 4 du règlement n° 952/2013. La modernisation du CDU entendait répondre à plusieurs objectifs :

- l'adaptation du code des douanes de l'Union aux évolutions du commerce international ;
- la simplification des démarches et le regroupement dans un même texte de toutes les formalités douanières ;
- l'accélération de la dématérialisation de l'ensemble des formalités douanières ;
- la mise en place du dédouanement centralisé national et communautaire ;
- l'unification du régime juridique des autorisations douanières ;
- l'instauration de procédures contradictoires pour l'ensemble des décisions susceptibles d'avoir des conséquences défavorables pour le demandeur.

L'article 18 du règlement n° 952/2013 ouvre à l'ensemble des personnes désignées à cet effet l'activité de représentant en douane. Ce dernier est chargé d'accomplir auprès des autorités douanières et pour le compte d'autrui les actes ou les formalités prévus par la législation douanière¹. **Cette représentation est soit directe (agir au nom et pour le compte d'autrui), soit indirecte (agir en son nom mais pour le compte d'autrui). En France, cette activité était jusqu'alors réservée aux seuls commissionnaires en douane. L'article 18 du règlement européen a donc mis fin à leur monopole.**

¹ Définition introduite à l'article 5, paragraphe 6 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union.

Qu'est-ce qu'un représentant en douane ?

Outre le dépôt auprès des autorités douanières de la déclaration en détail, le représentant en douane peut accomplir, pour le compte d'autrui :

- toute déclaration en douane, toute déclaration de dépôt temporaire, toute déclaration sommaire d'entrée ou de sortie, toute déclaration ou notification de réexportation, et tout document d'accompagnement nécessaire pour permettre l'application de la législation douanière ;
- tout dépôt de déclaration en douane si nécessaire et toute communication d'informations permettant l'application des dispositions régissant le régime douanier pour lequel les marchandises sont déclarées et toute présentation en douane de ces marchandises ;
- tout acte de nature contentieuse ou non contentieuse ;
- tout agrément, toute autorisation, toute convention ou tout document similaire délivré par les services de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) pour permettre l'application de la législation douanière ;
- tout acte ou formalité requis pour permettre l'application de la législation douanière et le paiement des droits et taxes pour lesquels la DGDDI assure le recouvrement.

Source : douanes.gouv.fr – « Le représentant en douane enregistré » ; article 4 de l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane

L'ouverture de l'activité de représentant en douane s'est accompagnée d'une condition : les personnes désignées doivent se soumettre à un enregistrement préalable et, pour ce faire, satisfaire à certaines conditions. Aux termes de l'article 18 du règlement européen n° 952/2013, le représentant en douane doit également être établi sur le territoire douanier de l'Union européenne, sauf s'il agit pour des personnes qui ne sont pas elles-mêmes tenues d'y être établies.

Il est laissé à chaque État membre le soin de fixer ses propres critères d'enregistrement pour les représentants en douane établis sur son territoire (paragraphe 3 de l'article 18). Toutefois, comme le précise l'article 18, un représentant en douane respectant les critères fixés à l'article 39 du même règlement pourra proposer ses services dans un autre État membre que celui dans lequel il est établi. Ces critères sont ceux applicables aux opérateurs économiques agréés¹ :

- l'absence d'infractions graves ou répétées à la législation douanière et aux dispositions fiscales, y compris l'absence d'infractions pénales graves liées à l'activité économique du demandeur ;

¹ Article 39 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union. Le statut d'opérateur économique agréé permet à son détenteur de bénéficier d'un traitement allégé en matière de contrôles, afin d'accélérer les procédures de dédouanement et de cibler les contrôles de la douane sur les flux les plus à risque.

- la démonstration par le demandeur qu'il exerce un niveau élevé de contrôle sur ses opérations et les mouvements de marchandises au moyen d'un **système de gestion des écritures commerciales** et des documents relatifs au transport, permettant d'exercer les contrôles douaniers nécessaires ;

- la **solvabilité financière**, considérée comme prouvée dès lors que le demandeur présente une situation financière satisfaisante lui permettant de s'acquitter de ses engagements ;

- le respect de normes pratiques en matière de compétence ou de **qualifications professionnelles** directement liées à l'activité exercée.

B. L'ARRÊTÉ DU 13 AVRIL 2016 FIXE LES CONDITIONS ET LES MODALITÉS DE LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT POUR LES REPRÉSENTANTS EN DOUANE

Conformément à l'article 17 *bis* du code des douanes, « *le ministre chargé des douanes arrête les mesures nécessaires à la mise en œuvre des réglementations édictées par l'Union européenne* ».

L'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane a ainsi traduit, pour les représentants établis sur le territoire français, les dispositions prévues à l'article 18 du règlement n° 952/2013. Il instaure la notion de **représentant en douane enregistré** et fixe les **conditions de cet enregistrement**.

Un aménagement est toutefois prévu pour les commissionnaires en douanes. En effet, si la suppression de leur monopole est la conséquence de l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union, le présent arrêté précise, aux termes de son article 17, que « *tout commissionnaire en douane agréé ayant obtenu son agrément avant le 1^{er} mai 2016 est repris automatiquement comme représentant en douane enregistré* ». Une circulaire du 14 juin 2018 a néanmoins précisé que leur enregistrement devait être réexaminé avant le 1^{er} mai 2019, pour ceux d'entre eux qui n'étaient pas titulaires d'une autorisation d'opérateur économique agréé¹.

L'article 2 de l'arrêté oblige toute personne souhaitant agir en tant que représentant en douane à être préalablement enregistrée auprès des services douaniers. Pour être enregistrée, elle doit satisfaire aux **critères fixés à l'article 7 de l'arrêté**, soit :

- **l'absence d'infractions graves ou répétées aux législations douanière et fiscale** et l'absence d'infractions pénales graves liées à l'activité économique du demandeur ;

¹ *Circulaire du 14 juin 2018, « modalités d'enregistrement et de suivi des représentants en douane enregistrés ».*

- l'existence d'un **système de tenue des écritures douanières et commerciales approprié**. Selon l'article 8 du même arrêté, le respect de ce critère est évalué au regard de trois conditions : (a) le système doit permettre l'accès physique ou électronique de l'autorité douanière aux écritures douanières ou aux écritures de transport, (b) le représentant doit disposer d'une organisation administrative adaptée à sa taille, à sa nature et à la gestion des flux de marchandises qu'il traite, (c) il doit justifier d'un système de tenue des écritures qui facilite les contrôles douaniers ;

- la **compétence professionnelle** au sens de l'article 39 du code des douanes de l'Union et de l'article 27 du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union¹.

La France a donc fait le choix de reprendre les mêmes critères que ceux applicables à l'obtention des autorisations d'opérateurs économiques agréés², hormis celui de la solvabilité (cf. *supra*).

Si le représentant en douane n'est pas établi sur le territoire douanier de l'Union, deux critères supplémentaires doivent être remplis pour son enregistrement : l'existence d'un instrument d'assistance administrative mutuelle internationale avec son pays d'origine et le respect du principe de réciprocité³.

Les personnes souhaitant s'enregistrer en tant que représentant en douane doivent adresser leur demande à la direction interrégionale des douanes sur le territoire de laquelle le siège social du demandeur est établi (article 6). **Si l'enregistrement est valable pour une durée indéterminée (article 10), l'autorité douanière se réserve le droit de le réévaluer** en cas de modification importante de la législation douanière, de doutes raisonnables sur le respect des conditions d'enregistrement par le représentant en douane ou suite à un signalement du représentant lui-même lui indiquant qu'un événement serait susceptible d'avoir une incidence sur le maintien de son

¹ L'article 27 dispose que la condition de compétence professionnelle est réputée remplie (1) si le demandeur dispose d'une expérience pratique attestée d'au moins trois ans dans le domaine douanier ou s'il applique une norme de qualité en matière douanière adoptée par un organisme de normalisation ; (2) et/ou s'il a suivi avec succès une formation relative à la législation douanière, dispensée soit par l'autorité douanière d'un État membre, soit par un établissement d'enseignement reconnu, soit par une association professionnelle ou de commerce reconnue par les autorités douanières de l'État membre.

² L'article 7 de l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane précise d'ailleurs que si le demandeur est également titulaire d'une autorisation d'opérateur économique agréé, alors ces critères sont réputés remplis.

³ Cela signifie, d'après l'article 15 de l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane, que les personnes physiques et morales de droit privé françaises doivent bénéficier, dans le pays concerné, de la même capacité à s'enregistrer comme représentants en douane.

enregistrement¹ (article 11). Dans ces trois situations, les autorités douanières peuvent soit **suspendre l'enregistrement** pour trente jours, prolongeables (article 12), soit **l'abroger** (article 13).

C. LE CODE DES DOUANES N'A PAS ÉTÉ MODIFIÉ POUR TENIR COMPTE DE LA NOUVELLE RÈGLEMENTATION EUROPÉENNE

Si l'arrêté du 13 avril 2016 a tiré les conséquences du règlement européen n° 952/2013 modifiant les modalités d'exercice de l'activité de représentant en douane, **le code des douanes français comporte encore des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union**. La section 2 du chapitre I^{er} du titre IV du code des douanes concerne ainsi les « *personnes habilitées à déclarer les marchandises en détail, commissionnaires en douane* ».

L'article 86 du code des douanes prévoit que seuls les détenteurs des marchandises concernées ou les personnes ayant obtenu l'agrément de commissionnaires en douane puissent accomplir les formalités douanières afférentes à l'importation ou à l'exportation de ces marchandises, tandis que l'article 87 confie le **monopole de ces formalités au nom et pour le compte d'autrui aux commissionnaires en douane**.

Les articles 89 et suivants définissent les modalités d'agrément des commissionnaires en douane, ainsi que les règles qui s'appliquent à l'exercice de leur profession : agrément donné à titre personnel (article 89), tenue de répertoires annuels de toutes les opérations de douane effectuées pour autrui (article 92), tarifs des rémunérations perçues par les commissionnaires en douane (article 93) et définition des conditions d'application de l'ensemble de ces dispositions par arrêté (article 94).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ADAPTER LE CODE DES DOUANES À LA RÈGLEMENTATION EUROPÉENNE ET AUX DISPOSITIONS PRISES PAR ARRÊTÉ

Le présent article vise à mettre en conformité le code des douanes avec l'article 18 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, ainsi qu'avec les dispositions prises par l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane, c'est-à-dire la fin du monopole des commissionnaires en douane agréés et l'instauration de conditions pour

¹ L'article 16 de l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane dispose en effet que tous les représentants en douane enregistrés dispose d'un délai de deux mois pour signaler aux autorités douanières tout changement qui pourrait avoir une conséquence sur la façon dont ils satisfont aux critères de l'article 7 du même arrêté.

l'enregistrement préalable des représentants en douane. En l'état, les articles 86 à 94 du code des douanes sont contraires au droit de l'Union.

Le 2° du présent article réécrit l'article 86 du code des douanes afin de **supprimer le monopole de l'exercice des formalités douanières octroyé aux détenteurs de l'agrément de commissionnaire en douane**. Ainsi modifié, l'article 86 dispose que les conditions d'exercice de l'activité de représentant en douane, telles que définies à l'article 18 du règlement européen n° 952/2013, sont fixées par l'arrêté pris en application de l'article 17 *bis* du présent code¹, soit, dans le cas présent, l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douane.

Aux termes du 3° du présent article, **l'article 87 du code des douanes est également remplacé par de nouvelles dispositions, qui déterminent les éléments qui doivent obligatoirement être mentionnés par le représentant en douane sur les factures émises pour ses mandants**. Il s'agit tout d'abord des mentions prévues au II de l'article 289 du code général des impôts (identification des parties, données concernant les biens livrés et les services rendus, données relatives à la détermination de la taxe sur la valeur ajoutée), ainsi que de la date de versement au comptable es douanes des droits et taxes acquittés à l'importation².

En effet, l'existence d'un système de tenue des écritures douanières et commerciales approprié est un critère que doit respecter le représentant en douane pour être enregistré. L'article 8 de l'arrêté du 13 avril 2016 précise ainsi que ce système « *facilite les contrôles douaniers* ». Le 9° tire les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 87 du code des douanes, en modifiant le renvoi qui y est effectué à l'article 413 *bis* du même code.

Le 4° du présent article **abroge les articles 89, 92, 93 et 94 du code des douanes, obsolètes**, tandis que les dispositions 1° et 5° à 8° procèdent à **diverses coordinations** afin de remplacer dans plusieurs dispositions du code des douanes la notion de commissionnaire en douane par celle de représentant en douane (aux articles 65, 285 *quinquies*, ainsi qu'à l'intitulé de la section 2 du chapitre Ier du titre IV et à celui du paragraphe 4 de la section 1 du chapitre V du titre XII du code des douanes).

¹ Pour rappel, l'article 17 *bis* du code des douanes national dispose que « le ministre chargé des douanes arrête les mesures nécessaires à la mise en œuvre des réglementations édictées par l'Union européenne ou par des traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés par la France, que l'administration des douanes est tenue d'appliquer ».

² Ces derniers sont listés à l'article 114 du code des douanes. Il s'agit de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes assimilées et de la taxe intérieure de consommation.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION JURIDIQUE BIENVENUE

L'objectif du présent article est simple et partagé par le rapporteur : il s'agit de **mettre (enfin) un terme à un conflit juridique et d'éliminer de notre droit des dispositions obsolètes**, qui ne sont plus appliquées par l'administration. Le régime juridique institué par l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane est en effet différent de celui prévu dans le code des douanes national, les dispositions de ce dernier n'étant pas en conformité avec la réglementation européenne et le code des douanes de l'Union.

Cette incohérence suscite deux problèmes :

- elle crée une situation d'**incertitude juridique**, avec la coexistence de normes contradictoires qui rendent peu intelligibles les règles nationales et européennes ;

- elle est **source de confusion pour les opérateurs**, qui s'interrogent sur les normes qui leur sont applicables et sur les conditions d'exercice de l'activité de représentant en douane.

Le présent article procède simplement à une actualisation du code des douanes, les mesures les plus fortes en termes d'impact sur les professionnels du dédouanement ayant déjà été prises dans le cadre de l'arrêté du 13 avril 2016 relatif à la représentation en douane et à l'enregistrement des représentants en douanes. Les conditions d'enregistrement préalable sont de nature à mieux encadrer cette activité, d'autant que cet enregistrement peut être revu et que la qualification professionnelle est l'un des critères autorisant son octroi.

Au 22 juin 2020, **1402 opérateurs sont enregistrés comme représentant en douane**¹, plus de 60 % d'entre eux étant des opérateurs qualifiés de professionnels du dédouanement (la plupart d'entre eux étaient auparavant commissionnaires en douane agréés), les autres étant majoritairement des sociétés chargées des fonctions de douane et de logistique au sein de leurs groupes. A la date d'entrée en application du code des douanes de l'Union, le 1^{er} mai 2016, il y avait 1 106 commissionnaires en douane agréés. L'obligation de l'enregistrement, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, s'est donc traduite par l'enregistrement de 306 nouveaux opérateurs. Ce regain d'activité pour la douane ne s'est pas traduit par une modulation des effectifs douaniers, la DGDDI ayant fait le choix de fortement mobiliser les effectifs existant pour répondre à ces nouvelles demandes, avec deux pics d'activité très nets au deuxième semestre 2016 et au premier semestre 2018. Les demandes d'enregistrement ont, depuis le 1^{er} janvier 2019, considérablement ralenti, les services s'occupant maintenant davantage du suivi de ces nouveaux opérateurs.

¹ Les chiffres ont été arrêtés au mois de novembre 2019.

Le rapporteur se félicite que les dispositions du code des douanes national relatives aux actes de représentation en douane soient enfin pleinement conformes à la réglementation européenne. La commission des finances n'a adopté que deux amendements rédactionnel (COM-4) et de coordination (COM-5).

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 11

Adaptation du code monétaire et financier avec le règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide (« cash control »)

Le présent article vise à faire évoluer le dispositif actuel de contrôle des flux d'argent liquide.

En effet, les personnes physiques doivent déclarer auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), lors du passage d'une frontière avec un autre État, membre ou non de l'Union européenne, ou lors de leur passage en provenance ou vers les territoires d'outre-mer, les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les sommes, titres ou valeurs qu'elles transportent lorsque leur valeur est supérieure ou égale à 10 000 euros.

La définition de la notion d'argent liquide est modifiée, et, conformément à l'amendement COM-11 adopté par la commission, relève du règlement (UE) n° 2018/1672 du 23 octobre 2018.

De plus, le présent article vise à créer un dispositif, en droit national, pour renforcer le contrôle sur les flux d'argent liquide dit « *non accompagné* », avec une obligation de divulgation à la demande des services douaniers, pesant sur l'expéditeur, le destinataire ou leur représentant.

L'article étend la possibilité de rétention temporaire de l'argent liquide correctement déclaré ou d'un montant inférieur à 10 000 euros dès lors qu'il existe des indices que cet argent pourrait être lié à une activité criminelle au sens de la directive (UE) n° 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

L'article fait également évoluer l'encadrement du dispositif de retenue temporaire d'argent liquide par les services des douanes, sous le contrôle du Procureur de la République au-delà d'un délai de quatre-vingt-dix jours.

Enfin, le présent article crée un recours spécifique contre les décisions de retenue temporaire de l'argent liquide.

La commission a adopté deux amendements rédactionnels, les amendements COM-9 et COM-10 et a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION DE DÉCLARATION QUI NE COUVRE PAS L'ENSEMBLE DES SITUATIONS DE FLUX D'ARGENT LIQUIDE ET QUI DEVAIT ÊTRE COMPLÉTÉE

A. LES PORTEURS D'ARGENT LIQUIDE D'UN MONTANT SUPÉRIEUR À 10 000 EUROS DOIVENT SATISFAIRE À DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Les personnes physiques doivent déclarer auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), lors du passage d'une frontière avec un autre État, membre ou non de l'Union européenne, ou lors de leur passage en provenance ou vers les territoires d'outre-mer, les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, **les sommes, titres ou valeurs¹ qu'elles transportent lorsque leur valeur est supérieure ou égale à 10 000 euros.**

L'obligation déclarative n'est pas réputée remplie si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes. L'article 54 de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière **a étendu l'obligation de déclaration à l'or, aux jetons de casino et aux cartes prépayées.**

De plus, depuis la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, l'article L152-1 du code monétaire et financier (CMF) précise que *« sont également considérées comme non effectuées les déclarations portant sur des sommes supérieures à 50 000 euros et qui ne sont pas accompagnées des documents dont la production permet de justifier de leur provenance. »* **Le seuil des 50 000 euros est issu d'un amendement proposé par notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission et rapporteur pour avis sur le projet de loi².**

L'article R. 152-6 du code monétaire et financier **précise la liste des informations devant être déclarées.** Celles-ci portent sur **l'identité du déclarant, et, le cas échéant, du propriétaire et du destinataire des sommes, titres ou valeurs, ainsi que sur leur montant, leur provenance, leur itinéraire et leur moyen de transport.**

La déclaration s'effectue *« par écrit par les personnes physiques, pour leur compte ou pour celui d'autrui, auprès de l'administration des douanes, au plus tard au moment de l'entrée ou de la sortie de l'Union européenne ou du transfert vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un tel État. Lorsque les déclarations sont faites préalablement à l'entrée ou la sortie (...), elles peuvent être adressées par voie postale ou par voie électronique au service des douanes ».*

¹ Tels que définis à l'[article 164 F novodécies A de l'annexe IV au CGI](#).

² L'article D 152-8 précise les documents susceptibles de justifier de la provenance de l'argent liquide.

L'obligation déclarative peut être remplie via le formulaire administratif en ligne de l'application « DALIA » ou lors du passage physique de la douane. **Le recours contre une décision de rétention est une nouveauté introduite par le règlement 2018/1672¹.** Jusqu'à présent, le règlement n° 1889/2005 ne prévoyait pas la mise en œuvre de recours contre une décision de rétention. La DGDDI, interrogée par votre rapporteur, indique néanmoins que **des contestations contre la retenue de l'argent liquide sont portées au niveau de la direction générale, mais sont « peu nombreuses et de pure forme »².**

Par ailleurs, d'après les informations transmises à votre rapporteur, la valeur des transferts en argent liquide déclaré est en nette baisse ces dernières années.

Évolution du nombre et du montant des déclarations d'argent liquide

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de déclarations de capitaux	25 709	27 173	26 897	24 309	22 451
Montant total déclaré (en millions d'euros)	1 901	1 957	1 653	1 165	1 144
Montant moyen des déclarations	73 943	72 020	61 457	47 925	50 955

Source : DGDDI, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur

Ces déclarations concernent essentiellement des mouvements d'argent liquide depuis des territoires tiers de l'Union européenne, à hauteur de 85 % d'après les informations communiquées au rapporteur.

Les sommes, titres ou valeurs transportés par voie postale à destination ou en provenance de l'étranger doivent également être déclarés aux services de la DGDDI³. **Cependant, cette déclaration prend la forme d'un formulaire standardisé au niveau international dit C3/CP2. Ce dispositif n'est cependant pas assorti de moyens de contrôle, de rétention ni, a fortiori, de sanction.**

¹ Article 7 « La décision administrative de retenue temporaire (de l'argent liquide) est susceptible d'un recours effectif conformément aux procédures prévues dans le droit national ».

² Réponse au questionnaire du rapporteur.

³ Alinéa 3 de l'article 344 I bis de l'annexe III au CGI.

B. LE DÉFAUT DE RESPECT DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES PEUT DONNER LIEU À LA CONSIGNATION DES SOMMES D'ARGENT LIQUIDE CONCERNÉES

Depuis la loi du 3 juin 2016, la méconnaissance des obligations déclaratives mentionnées ci-dessus est punie d'une amende égale à la moitié de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.

Lors de la constatation de l'infraction, **les agents des douanes consignent la totalité de la somme, pendant une durée de six mois, renouvelable sur autorisation du procureur de la République, dans la limite de douze mois au total.**

Sommes consignées au titre du manquement à l'obligation déclarative

Année	2015	2016	2017	2018
Nombre de constatations	579	911	962	830
Valeur (en milliers d'euros)	42237	42575	40670	48063
Taux de consignation	41,00%	50,00%	47,00%	41,00%

Sources : réponses au questionnaire du rapporteur

Lorsque l'auteur de l'infraction participe ou a participé à la commission d'infractions réprimées par le code des douanes ou lorsqu'il existe des raisons plausibles de penser que l'auteur de l'infraction à **l'obligation déclarative a commis une infraction ou plusieurs desdites infractions, la somme consignée peut être saisie par la juridiction compétente.**

En cas de non-lieu ou de relaxe, la mainlevée des mesures de consignation et saisie est de droit.

À ce jour, certains territoires d'outre-mer sont placés sous un régime distinct. En effet, l'obligation déclarative vise les transferts égaux ou supérieurs à 7 600 euros¹ entre la France et les territoires d'outre-mer² et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Cependant, aucune déclaration n'est exigée pour les transferts entre ces territoires et l'étranger.

Enfin, il est à noter que la même exception s'applique concernant la Principauté de Monaco, pour laquelle les échanges avec la France et la Principauté entrent dans le champ de la déclaration, mais aucune déclaration n'est exigible pour les transferts effectués entre la Principauté de Monaco et l'étranger.

¹ Alinéa 2 de l'article 344 I bis de l'annexe III au CGI.

² La Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, Wallis et Futuna, les territoires des terres australes et antarctiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN COMPLÉMENT AU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES FLUX D'ARGENT LIQUIDE QUI PERMET DE PRENDRE EN COMPTE L'ÉVOLUTION DES RÈGLES EUROPÉENNES

A. LE RÈGLEMENT (UE) N° 2018/1672 DU 23 OCTOBRE 2018 COMPLÈTE LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES FLUX D'ARGENT LIQUIDE

Le règlement (UE) n° 2018/1672 du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union européenne ou sortant de l'Union a apporté plusieurs évolutions au dispositif de contrôle des flux d'argent liquide :

- la création **d'un nouveau dispositif visant à renforcer le contrôle sur les flux d'argent liquide dits « non accompagné »**¹, avec une obligation de divulgation, dans un délai de 30 jours, à la demande des services douaniers, pesant sur l'expéditeur, le destinataire ou leur représentant ;

- la possibilité de **rétenion temporaire de l'argent liquide correctement déclaré ou d'un montant inférieur à 10 000 euros** dès lors qu'il existe des indices que cet argent pourrait être lié à une activité criminelle au sens de la directive (UE) n° 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme² ;

- l'évolution de **l'encadrement du dispositif de retenue temporaire** d'argent liquide en cas de non-respect de l'obligation de déclaration de l'argent liquide accompagné ou de **l'obligation de divulgation de l'argent liquide non accompagné**, ainsi que pour les situations dans lesquelles il existe des indices d'un lien éventuel avec une activité criminelle ;

- l'obligation pour les États membres d'organiser **les modalités de recours contre les décisions de retenue temporaire de l'argent liquide** ;

- l'amélioration des échanges d'informations, entre les États membres, en particulier entre autorités compétentes pour ce contrôle et les cellules de renseignement financier (TRACFIN en France), et la Commission européenne ou les États tiers.

¹ L'argent envoyé par la Poste, par fret (y compris fret express) ou par transporteur.

² Il s'agit principalement des activités liées au terrorisme, au trafic de stupéfiants, aux organisations criminelles, la fraude grave aux intérêts financiers de l'Union, la corruption et la fraude fiscale d'une particulière gravité.

Les évolutions en termes d'amélioration des échanges d'informations apportées par le règlement 2018/1672

Le règlement 2018/1672 améliore la coopération des autorités compétentes en matière de contrôle des flux d'argent liquide et avec la Commission européenne, ainsi que la coopération entre les autorités compétentes et les cellules de renseignement financier (CRF), soit, pour la France, l'organisme de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN). Ces évolutions concernent :

- les CRF : transmission systématique par les autorités compétentes en matière de formalités douanières de toutes les déclarations de capitaux (portant sur l'argent accompagné et l'argent non accompagné et les déclarations d'office réalisées suite à un manquement aux obligations déclaratives - MOD) et de tous les cas de suspicion portant sur des montants inférieurs à 10 000 euros pour lesquels il existe des indices que cet argent liquide est lié à une activité criminelle ;

- les autorités compétentes des autres États membres : transmission systématique aux autorités compétentes en matière de formalités douanières de tous les États membres des déclarations d'office, des déclarations de capitaux et des cas de suspicion portant sur des montants inférieurs à 10 000 euros lorsqu'il existe des indices que cet argent liquide est lié à une activité criminelle ainsi que des informations anonymisées sur les risques et les résultats d'analyses de risque ;

- la Commission européenne : les informations qui doivent être transmises aux autorités compétentes des autres États membres sont transmises à la Commission européenne lorsqu'il y a des indices que l'argent liquide est lié à une activité criminelle susceptible de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Au titre du règlement 2018/1672, toutes ces informations doivent être transmises via la plateforme sécurisée de l'OLAF (CIS+), au plus tard dans les 15 jours suivants l'obtention de l'information.

Source : DGDDI

B. L'ARTICLE PERMET DE METTRE EN COHÉRENCE LE DISPOSITIF NATIONAL AVEC LES RÈGLES ISSUES DU DROIT EUROPÉEN

Le 1° du I du présent article procède à la réécriture de l'article L. 152-1 du code monétaire et financier (CMF) pour remplacer les différents éléments antérieurement énumérés¹ par la notion d'argent liquide. **Le texte de l'article ne fait pas référence au droit européen et se contente de se citer la notion d'argent liquide sans donner de définition précise.**

D'après les informations communiquées par la DGDDI, cette simplification **doit en principe permettre de renvoyer à la notion d'argent liquide tel que définie par le règlement européen, éventuellement adaptée par la Commission européenne, afin de disposer d'une définition unifiée au niveau européen.**

Cependant, le rapporteur considère qu'il est **indispensable de préciser que les dispositifs contenus dans le présent article font référence à l'argent liquide au sens du règlement européen et non pas seulement à l'argent liquide au sens commun du terme.**

La notion recouvre en effet les espèces, mais également les instruments négociables aux porteurs, les cartes prépayées, les marchandises servant de réserve très liquide, comme tel est le cas, par exemple de l'or. De plus, le règlement (UE) 2018/1672 habilite la Commission européenne à modifier ces définitions et à les compléter (procédure de délégation de pouvoir), afin de s'adapter aux évolutions, notamment technologiques.

C'est ce que rappelle en effet l'exposé du règlement (UE) n° 2018/1672 : *« le présent règlement devrait, dès lors, fixer les éléments essentiels de la définition d'«argent liquide» tout en habilitant la Commission à modifier les éléments non essentiels du présent règlement en réponse aux tentatives déployées par les criminels et leurs complices afin de contourner une mesure qui contrôle uniquement un type de réserve de valeur très liquide en transportant par-delà les frontières extérieures un autre type de réserve. »*²

La commission a donc adopté l'amendement COM-11 qui permettra à la fois de sécuriser le dispositif en fournissant une référence précise et d'assurer la clarté et l'intelligibilité de la loi en renvoyant au règlement européen pour définir la notion.

¹ « Titres ou valeurs y compris les valeurs mentionnées à l'article [L. 561-13](#), les moyens de paiement décrits par la loi [n° 2013-100 du 28 janvier 2013](#) portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, ou de l'or, sans l'intermédiaire d'un établissement de crédit, d'un établissement de monnaie électronique, d'un établissement de paiement ou d'un organisme ou service mentionné à l'article L. 518-1 ».

² Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005.

La notion d'argent liquide au sens du règlement 2018/1672

Pour la définition de la notion d'argent liquide, le règlement renvoie, à son article 2, aux espèces, aux instruments négociables au porteur, aux marchandises servant de réserves de valeur très liquides et aux cartes prépayées.

Les « espèces » désignent les billets de banque et pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange ou qui ont été en circulation comme instrument d'échange et qui peuvent encore être échangés par l'intermédiaire d'établissements financiers ou de banques centrales contre des billets de banque et des pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange.

Les « instruments négociables au porteur » sont des instruments autres que des espèces qui donnent droit à leurs détenteurs de demander un montant financier sur présentation des instruments sans avoir à décliner leur identité ou à justifier de leur droit sur ce montant. Ces instruments sont notamment les chèques de voyage et les chèques, billets à ordre ou mandats qui sont soit au porteur, signés mais où le nom du bénéficiaire n'a pas été indiqué, endossés sans restriction, libellés à l'ordre d'un bénéficiaire fictif, soit sous une forme telle que la propriété de l'instrument est transférée au moment de la cession de celui-ci.

Les « marchandises servant de réserve de valeur très liquide » sont les marchandises définies à l'annexe I, point 1 du règlement 2018/1672, qui présente un ratio valeur/volume élevé et qui peut être aisément convertie en espèces sur des marchés d'échange accessibles moyennant seulement de faibles coûts de transaction.

Enfin, les « cartes prépayées » sont des cartes non nominatives, telle que définie à l'annexe I, point 2 du règlement 2018/1672, sur laquelle sont déposés une valeur monétaire ou des fonds qui peuvent servir pour des opérations de paiement, pour l'acquisition de biens ou de services ou pour le remboursement d'espèces, ou qui donne accès à une telle valeur ou de tels fonds, et qui n'est pas liée à un compte bancaire.

Cette définition est susceptible d'être complétée par la Commission européenne. En effet, au titre de l'article 3 du règlement, « *la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 15 du présent règlement afin de modifier l'annexe I du présent règlement pour tenir compte des nouvelles évolutions dans le domaine du blanchiment de capitaux.* »

Source : règlement 2018/1672

La rédaction proposée par le présent article opère une distinction **entre, d'une part, la situation dans laquelle un porteur transporte de l'argent liquide sur lui, dans ses bagages ou dans ses moyens de transport et, d'autre part, la situation dans laquelle l'argent liquide fait l'objet d'un envoi sans intervention d'un porteur** (argent liquide dit « *non accompagné* »).

Le 2° du I prévoit ainsi que lorsque l'argent liquide est envoyé par voie postale ou voie de fret, les sommes d'argent liquide transportées font l'objet d'une obligation de divulgation, à défaut de laquelle les agents des douanes peuvent retenir l'argent liquide (article L. 151-1-1 nouveau).

De plus, l'article L. 152-1-2 du CMF, tel que proposé par le présent article, dispose que les **obligations de déclaration (présence d'un porteur) ou de divulgation (argent liquide « non accompagné ») ne sont pas réputées exécutées si les informations fournies sont incorrectes ou**

incomplètes ou si l'argent liquide n'est **pas mis à disposition de l'administration des douanes à sa demande.**

De plus, la rédaction de l'article L. 152-1-2 du CMF proposée par le présent article étend aux flux d'argent « *non accompagné* » l'obligation de justifier de la provenance de l'argent liquide lorsque son montant dépasse 50 000 euros.

Le a du 3° du I du présent article procède par conséquent à une coordination à l'article L. 152-4 du CMF pour qu'il renvoie aux articles L. 152-1 et L. 152-1-1, ce qui permet ainsi d'étendre l'amende égale à 50 % de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction à l'obligation déclarative aux flux d'argent liquide non accompagné.

Le b du 3° du I modifie ce même article **pour préciser** les règles applicables à la rétention d'argent liquide en précisant que, **dans un premier temps, l'argent liquide pourra faire l'objet d'une retenue temporaire ne pouvant excéder trente jours, renouvelable jusqu'à quatre-vingt-dix jours, sur décision administrative, avec notification des motifs de la retenue temporaire au porteur, à l'expéditeur ou destinataire de l'argent liquide, ou de leur représentant.**

À l'issue de ce délai, le **texte prévoit une phase de consignation, sur autorisation du procureur de la République, selon les nécessités de l'enquête.** Cette consignation ne peut excéder une durée totale de douze mois, qui sont décomptés à partir du premier jour de la retenue administrative.

Les agents des douanes pourront retenir, pour les besoins de l'enquête, les documents se rapportant à l'argent liquide ou en prendre copie.

De plus, pour parer aux situations dans lesquelles l'argent liquide n'est pas disponible pour la saisie (par exemple dans le cas de chèques au porteur ou de cartes prépayées) la juridiction compétente pourra ordonner, pour tenir lieu de confiscation, **la condamnation au paiement d'une somme équivalente à la somme détenue sur ces moyens de paiement.**

Le 4° du I du présent article permet en outre de transposer en droit national les dispositions du règlement européen relatives aux flux d'argent liquide **d'un montant inférieur à 10 000 euros mais dont la provenance pourrait être liée à des activités liées au terrorisme, au trafic de stupéfiants, aux organisations criminelles, la fraude grave aux intérêts financiers de l'Union, la corruption et la fraude fiscale d'une particulière gravité.**

Un décret en Conseil d'État permettra de préciser les éléments que les détenteurs d'argent liquide pourront fournir pour mettre fin à la rétention. Ce dispositif étant particulièrement sensible dans la mesure où il permet aux agents des douanes de retenir de l'argent **liquide sur la seule**

base d'indices, le rapporteur considère qu'il est particulièrement opportun de renvoyer à un décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, **le 4° du I du présent article crée l'article L. 152-4-2 du CMF qui définit les règles de recours contre les décisions de retenue temporaire. Aux termes de l'article, la décision de retenue temporaire pourra faire l'objet d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure.** Le recours doit être formé dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de rétention.

Par ailleurs, le présent article rend applicables ces procédures aux flux entrant et sortant **d'argent liquide à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie en Polynésie, à Wallis et Futuna et à Saint-Barthélemy.** Les terres australes et antarctiques ne sont donc pas concernées. Par ailleurs, Mayotte étant un département d'outre-mer, le texte s'appliquera directement sans nécessiter de dispositions spécifiques.

Le dispositif fait alors l'objet de légères adaptations, qui concernent principalement :

- les saisies d'argent liquide applicables aux cas de présomptions de fraude s'effectueront en présence d'indices d'une infraction réprimée par les dispositions du code des douanes applicables dans les territoires concernés et non par le code des douanes dans son intégralité ;

- pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna, les montants font l'objet d'une conversion : 1 193 317 francs pacifiques (CFP) à la place des 10 000 euros et 5 966 500 CFP à la place de 50 000 euros.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ADAPTATION BIENVENUE QUI PERMET DE COMPLÉTER LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES FLUX D'ARGENT LIQUIDE

Le rapporteur considère que le renforcement des mesures de contrôle des flux d'argent liquide, en **particulier concernant les flux d'argent liquide « non accompagné », constitue un axe indispensable dans la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent et plus généralement le crime organisé.**

Cependant, l'une des difficultés posées par le présent article réside dans le fait que les services ne sont pas en mesure, à ce jour, **de fournir d'estimation sur le niveau des envois d'argent liquide par voie postale ou de fret.** Ces envois ne sont que partiellement couverts par l'obligation déclarative actuelle et les services de la DGDDI indiquent qu'aucune constatation n'a été signalée depuis au moins deux ans.

En effet, dans le cadre de leurs missions douanières, les agents de la DGDDI contrôlent les envois postaux ou par voie de fret. **Ils disposent en particulier d'un droit d'accès aux locaux des prestataires de services postaux et des entreprises de fret express où sont susceptibles d'être détenus des envois renfermant des marchandises ou de l'argent liquide**¹.

La possibilité offerte par le présent article de renforcer les contrôles sur les flux d'argent liquide « non accompagné » devra être pleinement saisie par les services douaniers et des nouveaux moyens devront être déployés pour garantir un contrôle pleinement effectif.

Alors que les exigences vis-à-vis des banques ont été régulièrement accrues, la question **de l'argent liquide ne doit pas constituer la pierre d'achoppement de la lutte contre la fraude**. Le rapporteur rappelle en effet son opposition à voir disparaître l'argent liquide et il est indispensable, pour maintenir à moyen terme ce moyen de paiement, de sécuriser les flux et de limiter les risques de fraude.

Par ailleurs, le dispositif proposé au présent article met en place des voies de recours qui semblent adaptées. **Sans nuire à l'efficacité des mesures de rétention de liquidité, les voies de recours proposées par le présent article permettront de garantir un contrôle continu et efficace sur les mesures décidées par les services de la DGDDI.**

Enfin, la possibilité offerte aux services de la DGDDI de retenir l'argent liquide dès lors qu'il existe des indices que cet argent pourrait être lié à une activité criminelle va dans le bon sens et constitue un outil qui pourra être particulièrement utile aux services.

Enfin, la commission a adopté deux amendements rédactionnels, les amendements COM-9 et COM-10.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

¹ *Cet accès doit avoir lieu entre 8 heures et 20 heures ou, en dehors de ces heures, lorsque l'accès au public est autorisé ou lorsque sont en cours des activités de tri, de transport, de manutention ou d'entreposage. Chaque intervention doit se dérouler en présence de l'opérateur contrôlé ou de son représentant, un procès-verbal relatant le déroulement des opérations de contrôle devant être rédigé par le service. Une copie de ce procès-verbal doit être remise à l'opérateur contrôlé ou son représentant au plus tard dans les cinq jours suivant son établissement. Dans le cadre de ces interventions, il ne peut, en aucun cas, être porté atteinte au secret des correspondances.*

CHAPITRE V DISPOSITIONS EN MATIÈRE FINANCIÈRE

ARTICLE 12

Transposition de la directive (UE) 1019/2162 du Parlement européen et du Conseil concernant l'émission des obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties, dites « covered bonds »

Le présent article habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive du 27 novembre 2019 concernant l'émission des obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

Les obligations garanties sont des titres de créance émis par des établissements de crédit et garantis par des crédits hypothécaires et des créances sur le secteur public. Elles constituent un moyen sécurisé de financement des banques, tout en favorisant l'activité de prêts à l'économie et sont particulièrement développées en France.

La directive du 27 novembre 2019, associée à un règlement, vise à définir un cadre européen commun pour l'émission et la surveillance des obligations garanties, selon une harmonisation minimale.

Seuls des ajustements à la marge sont requis pour assurer la mise en conformité du droit national. C'est pourquoi la commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES OBLIGATIONS GARANTIES, UNE SOURCE DE FINANCEMENT STABLE DES BANQUES DÉVELOPPÉE EN FRANCE, POUR LAQUELLE UNE HARMONISATION EUROPÉENNE EST INTERVENUE

Les obligations garanties désignent des **titres de créance émis par des établissements de crédit et garantis par un panier d'actifs cantonné**, à savoir des **crédits hypothécaires** et des **créances sur le secteur public**. Ces titres se caractérisent par un **mécanisme de « double recours »**, avec la double garantie qu'offrent le panier de couverture et l'émetteur lui-même. En effet, les détenteurs d'obligations garanties peuvent avoir directement recours :

- en tant que créanciers privilégiés, au panier d'actifs cantonné ;

- en tant que créanciers ordinaires, auprès de l'entité émettrice.

Les obligations garanties constituent **une source de financement particulièrement efficace et stable des banques**, dans la mesure où elles présentent une **double caractéristique** :

- d'une part, **elles facilitent le financement des prêts hypothécaires et des prêts au secteur public, favorisant l'activité de prêts à l'économie** ;

- d'autre part, contrairement à des titres adossés à des actifs (*asset-backed securities*), **les banques conservent le risque dans leur bilan**.

En France, **ces titres sont émis par les sociétés de crédit foncier, les sociétés de financement de l'habitat et la caisse de refinancement de l'habitat**¹, pour un **encours supérieur à 300 milliards d'euros** environ. En 2018, **la France était le deuxième émetteur d'obligations garanties** au sein de l'Union européenne derrière l'Allemagne.

Dans le cadre de l'approfondissement de l'Union des marchés de capitaux, la Commission européenne a publié le 12 mars 2018 une proposition de directive et de règlement visant une **harmonisation des cadres nationaux applicables aux obligations garanties**. Les négociations ont abouti avec l'adoption de ces deux textes le 27 novembre 2019². Leur objectif est de **définir des critères harmonisés à l'échelle de l'Union européenne** afin de favoriser la capacité des acteurs financiers à proposer ces services dans l'ensemble du marché unique et à développer ce mode de refinancement dans les pays où il est peu développé.

La directive du 27 novembre 2019 prévoit un cadre d'harmonisation minimale des régimes nationaux, afin de ne pas perturber les cadres existants, ce qui s'applique particulièrement au cas de la France. Ses dispositions visent à :

- **assurer une définition commune des obligations garanties** afin de servir de référence cohérente à la réglementation prudentielle - prévue essentiellement dans le règlement ;

- **préciser les caractéristiques structurelles de l'instrument**, établir le **cadre de surveillance publique** et définir les obligations de publication imposées aux autorités compétentes dans le domaine des obligations garanties.

Le règlement du 27 novembre 2019 concerne essentiellement le traitement prudentiel des obligations garanties. En particulier, afin de

¹ Dans les conditions prévues au chapitre III du Titre I^{er} du Livre V du code monétaire et financiers - articles L.513-1 à L. 513-33.

² Directive (UE) 2019/2162 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties et modifiant les directives 2009/65/CE et 2014/59/UE et règlement (UE) 2019/2160 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant le règlement (UE) no 575/2013 en ce qui concerne les expositions sous forme d'obligations garanties.

préservé la sécurité associée à cette classe d'actifs, le règlement renforce les exigences conditionnant l'octroi d'un traitement prudentiel préférentiel aux obligations garanties.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA DIRECTIVE DU 27 NOVEMBRE 2019 CONCERNANT L'ÉMISSION D'OBLIGATIONS GARANTIES ET LA SURVEILLANCE PUBLIQUE DES OBLIGATIONS GARANTIES

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

- transposer la directive du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties¹ ;

- rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les articles du code monétaire et financier et, le cas échéant, les articles d'autres codes et lois, et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La durée de l'habilitation s'étend sur douze mois à compter de la publication de la présente loi, étant donné que la France doit transposer les dispositions de la directive avant le 8 juillet 2021, pour une application effective avant le 8 juillet 2022.

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. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER L'HABILITATION DEMANDÉE POUR PROCÉDER AUX AJUSTEMENTS TECHNIQUES REQUIS AFIN DE METTRE EN CONFORMITÉ LES DISPOSITIONS NATIONALES RELATIVES AUX OBLIGATIONS GARANTIES

La directive du 27 novembre 2019 concernant l'émission des obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties s'inscrit dans un **double objectif** :

¹ Directive (UE) 2019/2162 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties et modifiant les directives 2009/65/CE et 2014/59/UE.

- d'une part, **assurer la cohérence des régimes nationaux préexistants** en matière d'obligations garanties afin de **renforcer l'effectivité de l'Union des marchés de capitaux** ;

- d'autre part, **développer cette classe d'actifs** dans les États membres qui y ont, pour l'instant, faiblement recours.

De ce point de vue, **la France constitue déjà un marché important pour les obligations garanties**, puisqu'elle était, en 2018, le deuxième État membre émetteur derrière l'Allemagne. C'est pourquoi, comme l'a indiqué la direction générale du Trésor à votre rapporteur, **l'enjeu pour la France lors des négociations était avant tout de préserver les caractéristiques nationales des obligations garanties**.

De fait, **le cadre européen défini dans la directive correspond assez largement aux dispositions nationales**. Le Gouvernement justifie l'habilitation qu'il sollicite du législateur afin d' « *amender à la marge le code monétaire et financier* » afin de prendre en compte les différences constatées entre le nouveau cadre européen et le régime français « *sur certains points circonstanciés, à la fois sur les principes et sur les modalités d'application de ces principes* »¹.

Selon les réponses apportées par la direction générale du Trésor au rapporteur, les modifications requises portent effectivement sur **certains points d'ordre essentiellement technique**, à l'instar du contenu de la liste des informations à transmettre chaque trimestre à l'investisseur par l'établissement de crédit émetteur d'obligations garanties.

Compte tenu de ces éléments, **la commission a adopté cet article sans modification**.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

¹ [Étude d'impact annexée](#) au présent projet de loi, p. 111.

ARTICLE 13

Dispositions visant à transposer la directive (UE) 2019/2034 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement.

Les entreprises d'investissement constituent un ensemble hétérogène de prestataires de services d'investissement. Si elles relèvent traditionnellement du cadre prudentiel des établissements de crédit, elles exercent des activités variées, allant du conseil en investissement à la négociation pour compte propre.

La directive du 27 novembre 2019, associée à un règlement du même jour, vise à définir un cadre prudentiel spécifique : en distinguant quatre catégories d'entreprises d'investissement, le nouveau régime est mieux proportionné à la diversité des services que ces acteurs proposent.

Les adaptations à opérer en droit national pour transposer la directive sont essentiellement d'ordre technique, les modifications essentielles résultant principalement du règlement, d'application directe.

C'est pourquoi la commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DÉFINITION D'UN RÉGIME PRUDENTIEL EUROPÉEN SPÉCIFIQUE AUX ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT

A. LA CATÉGORIE D'ENTREPRISE D'INVESTISSEMENT REGROUPE UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE D'ACTEURS, DONT LE CADRE DE SUPERVISION PRUDENTIELLE EST APPARENTÉ AUX ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT

Les entreprises d'investissement sont des **prestataires de services d'investissement**, définis à l'article L. 531-4 du code monétaire et financier. Elles sont agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans les conditions prévues à l'article L. 532-2 du code monétaire et financier. L'Autorité bancaire européenne recense environ **6 500 entreprises d'investissement opérant dans l'Espace économique européen**.

Ce statut juridique leur permet d'effectuer, au sein du marché unique, des **activités et des services financiers variés**, puisqu'ils couvrent à la fois le conseil en investissement et la négociation pour compte propre.

La liste des services d'investissement est détaillée à l'article L. 211-1 du code monétaire et financier ; elle comprend les services et activités suivants :

- la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
- l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
- la négociation pour compte propre ;
- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;
- le conseil en investissement ;
- la prise ferme - à savoir le fait de souscrire ou d'acquérir directement auprès d'un émetteur ou d'un cédant des instruments financiers en vue de procéder à leur vente ;
- le placement garanti ou non garanti - à savoir le fait de rechercher des souscripteurs ou des acquéreurs pour le compte d'un émetteur ou d'un cédant d'instruments financiers et de lui garantir un montant minimal de souscriptions ou d'achats en s'engageant à souscrire ou à acquérir les instruments financiers non placés, ou, s'agissant du placement non garanti, sans lui garantir un montant de souscription ou d'acquisition ;
- le placement non garanti - à savoir le fait de rechercher des souscripteurs ou des acquéreurs pour le compte d'un émetteur ou d'un cédant d'instruments financiers sans lui garantir un montant de souscription ;
- l'exploitation d'un système multilatéral ou organisé de négociation qui, à la différence des marchés réglementés comme les bourses, peut être géré par des prestataires de services d'investissement, en proposant un périmètre spécifique d'opérations.

Les entreprises d'investissement relèvent traditionnellement d'une réglementation analogue à celle des établissements de crédit, visant à assurer une **égalité de traitement** dans la fourniture de services d'investissement. Ces dispositions font l'objet d'une harmonisation européenne.

À ce titre, **les conditions dans lesquelles les entreprises d'investissement sont agréées et les règles de conduite** encadrant la fourniture de services d'investissement sont précisées par la directive dite « **MiFID II** »¹ (*market in financial instruments directive*, pour directive concernant les marchés d'instruments financiers) - transposée par ordonnance en 2017² - et le règlement dit « **MiFIR** »¹ (*market in financial*

¹ Directive 2014/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant la directive 64/432/CEE du Conseil en ce qui concerne les bases de données informatisées qui font partie des réseaux de surveillance dans les États membres.

² Ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement.

instruments regulation pour règlement concernant les marchés d'instruments financiers).

S'agissant du cadre prudentiel, les entreprises d'investissement relèvent actuellement des dispositions applicables aux établissements de crédit, à savoir le règlement sur les fonds propres réglementaires du 26 juin 2013, dit « **CRR** »², et la directive du même nom et du même jour, dite « **CRD IV** »³, dont les dispositions ont été transposées par deux ordonnances de 2013⁴ et 2014⁵.

B. LA DIRECTIVE DU 27 NOVEMBRE 2019 DÉFINIT UN CADRE DE SUPERVISION PRUDENTIELLE SPÉCIFIQUE AUX ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT

Dans le double contexte de l'approfondissement de l'Union des marchés de capitaux et de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la Commission européenne a publié en décembre 2017 une proposition de règlement et de directive **réformant le régime prudentiel des entreprises d'investissement**.

Cette proposition visait à définir un **régime prudentiel spécifique**, prenant mieux en compte les activités exercées par les entreprises d'investissement, en partant du constat que l'analogie avec les établissements de crédit conduisait à des règles trop rigides en termes de fonds propres⁶ et ne couvrant pas certains types de risques spécifiques auxquels les entreprises d'investissement sont davantage exposées.

¹ Règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

² Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement.

³ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

⁴ Ordonnance n° 2013-544 du 27 juin 2013 relative aux établissements de crédit et aux sociétés de financement.

⁵ Ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.

⁶ Par exemple, la défaillance d'une entreprise d'investissement expose moins le système financier que pour le cas d'un établissement de crédit dans la mesure où elle ne possède généralement pas d'importants portefeuilles de prêts aux particuliers et n'accepte pas de dépôts.

Les négociations ont abouti en février 2019 avec l'adoption définitive d'un règlement et d'une directive concernant les exigences prudentielles applicables aux entreprises d'investissement le 27 novembre 2019¹, qui introduisent un cadre prudentiel dédié aux entreprises d'investissement, différencié par rapport aux établissements de crédit, et proportionné, afin de mieux correspondre à leur grande hétérogénéité.

Quatre types d'entreprises d'investissement sont distingués :

- les entreprises d'investissement de classe 1, qui sont **juridiquement requalifiées en établissement de crédit**, lorsque leur seuil de bilan excède 30 milliards d'euros et qu'elles effectuent des services d'investissement de prise ferme et de placement garanti - les plus systémiques étant susceptibles d'être placées sous la supervision du mécanisme de supervision unique (MSU) ;

- les entreprises d'investissement de classe 1 *minus*, qui sont **soumises à certaines dispositions prudentielles des établissements de crédit** lorsque leur seuil de bilan est compris entre 15 milliards et 30 milliards d'euros - l'autorité nationale de supervision pouvant abaisser le seuil plancher à 5 milliards d'euros - et qu'elles effectuent les mêmes services d'investissement de prise ferme et de placement garanti ;

- les entreprises d'investissement de classe 2, définies par l'article 12 du règlement du 27 novembre 2019, qui appliquent un **régime prudentiel spécifique**, avec des exigences de fonds propres variables selon les activités exercées - actifs sous gestion, ordres de client traités, actifs administrés, etc. ;

- les entreprises d'investissement de classe 3, dite « petites et non interconnectées », définies par l'article 12 du règlement du 27 novembre 2019, qui appliquent un **régime simplifié**.

¹ Directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE et règlement (UE) 2019/2033 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant les exigences prudentielles applicables aux entreprises d'investissement et modifiant les règlements (UE) no 1093/2010, (UE) no 575/2013, (UE) no 600/2014 et (UE) no 806/2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA DIRECTIVE DU 27 NOVEMBRE 2019 CONCERNANT LA SURVEILLANCE PRUDENTIELLE DES ENTREPRISES D'INVESTISSEMENT

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

- transposer la directive du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement¹ ;

- rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les articles du code monétaire et financier et, le cas échéant, les articles d'autres codes et lois, et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La durée de l'habilitation s'étend sur douze mois à compter de la publication de la présente loi, étant donné que la France doit appliquer les dispositions de la directive à compter du 26 juin 2021.

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. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER L'HABILITATION AFIN DE TRANSPOSER DES DISPOSITIONS TECHNIQUES INDISPENSABLES EN VUE DU BREXIT

A. DES ADAPTATIONS DE NATURE ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE POUR METTRE EN CONFORMITÉ LE DROIT NATIONAL

Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, « *le droit français est en grande partie conforme aux dispositions de la directive [...] il faudra cependant désormais différencier dans le droit les dispositions relatives aux établissements de crédit et celles relatives aux entreprises d'investissement, bien qu'elles soient dans l'esprit très proches* »².

L'essentiel des modifications structurantes est opéré par le règlement et s'applique donc directement en droit national. La directive, qui s'appuie sur les dispositions du règlement, concerne surtout des dispositions

¹ Directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE.

² [Étude d'impact annexée](#) au présent projet de loi, p. 119.

techniques qu'il revient de transposer rapidement, relatives aux modalités de contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ou à l'encadrement des politiques de rémunération des preneurs de risques et des dirigeants effectifs des entreprises d'investissement.

De ce point de vue, l'habilitation sollicitée du législateur se caractérise par un **champ précis**, puisqu'il renvoie directement à la directive qu'il s'agit de transposer, et **une durée limitée**, cohérente avec l'exigence d'une **application effective dès le 26 juin 2021** des dispositions de la directive du 27 novembre 2019.

B. UNE DÉMARCHE INDISPENSABLE DANS LE CADRE DU BREXIT

Plus largement, la définition d'un cadre de supervision prudentielle propre aux entreprises d'investissement se justifie par **l'indispensable mise à niveau du droit de l'Union européenne à la sortie du Royaume-Uni**.

En effet, comme le relève la Commission européenne, « *le Royaume-Uni est le pays qui compte le plus grand nombre d'entreprises d'investissement de l'Espace économique européen* », concentrant près de la moitié d'entre elles¹. Selon l'Autorité bancaire européenne, fin 2015, avant le résultat du référendum, **huit entreprises d'investissement concentrées au Royaume-Uni contrôlaient environ 80 % des actifs** de toutes les entreprises d'investissement de l'Espace économique européen.

Alors que la période de transition suivant la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne doit s'achever fin 2020, deux solutions sont envisageables pour les entreprises d'investissement établies au Royaume-Uni désireuses d'opérer au sein du marché unique :

- soit **relocaliser leurs activités au sein de l'Union européenne**, en sollicitant un agrément auprès d'une autorité d'un des États membres ;

- soit, à droit constant, **relever des régimes d'équivalence**, accordés sur la base de chaque base juridique de droit dérivé et en fonction des activités financières exercées, par la Commission européenne.

La définition d'un cadre harmonisé et proportionné aux différentes activités exercées par les entreprises d'investissement doit ainsi favoriser la relocalisation de ces services financiers au sein de l'Union européenne. C'est d'ailleurs ce qu'avait souligné notre collègue Albéric de Montgolfier dans son rapport consacré à la stratégie des places financières dans le cadre du « Brexit » en juin 2017, relevant que, depuis septembre 2016 « *les deux régulateurs nationaux (ACPR et Autorité des marchés financiers) [avaient] défini conjointement des procédures accélérées de délivrance*

¹ Voir Commission européenne, COM(2017) 791 final, 20 décembre 2017.

d'agrément pour les entreprises d'investissement [...] pour la reprise d'activités déjà exercées en France en libre prestation de services »¹.

En outre, **cette démarche vise à approfondir l'Union des marchés de capitaux**. Le cadre proportionné défini pour les entreprises d'investissement permettra d'adapter les exigences prudentielles à la taille et à la nature des activités exercées par les entreprises d'investissement, ce qui doit réduire les obstacles à la création de telles structures. Surtout, la suppression des exigences de fonds propres au titre des différents coussins dont pourront bénéficier les entreprises d'investissement de classes 2 et 3 leur permettra de redéployer du capital au service du financement de l'économie, sans augmenter les risques pour la stabilité financière.

C'est pourquoi la commission a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

¹ Sénat, « Places financières : quelle stratégie française face au Brexit ? », [rapport d'information n° 574](#) (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 7 juin 2017.

ARTICLE 14

**Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance
les mesures nécessaires pour transposer en droit interne
la directive (UE) 2019/1160 concernant la distribution transfrontalière
des organismes de placement collectif**

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive (UE) 2019/1160 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant les directives 2009/65/CE et 2011/61/UE en ce qui concerne la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.

Dès lors que les adaptations à opérer en droit national pour transposer la directive sont essentiellement d'ordre technique et que la marge de manœuvre laissée aux États membres est limitée, la commission a adopté cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA DIRECTIVE DU 20 JUIN 2019 VISE À
LEVER CERTAINS FREINS À LA DISTRIBUTION
TRANSFRONTALIÈRE DES FONDS**

Dans l'objectif d'accroître les opportunités d'investissement et de mieux protéger les épargnants européens, les directives relatives aux organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (« OPCVM ») et aux fonds d'investissement alternatifs (« AIFM »)¹ ont mis en place un **cadre de régulation européen pour l'industrie de la gestion d'actifs**.

Le mécanisme de « passeport européen » en constitue la pierre angulaire, en permettant aux sociétés de gestion de proposer leurs fonds d'investissement dans l'ensemble des pays européens depuis 1985 pour les produits relevant de la directive OPCVM et depuis 2013 pour les FIA.

À titre de rappel, **la directive OPCVM s'applique aux véhicules d'investissement à destination du grand public**, qui peuvent se présenter en France sous deux formes (article L. 214-4 du code monétaire et financier) :

- les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), dans lesquelles l'investisseur est actionnaire ;

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

- les fonds communs de placement (FCP), dans lesquels l'investisseur est copropriétaire des valeurs mobilières acquises par le fonds.

La **catégorie des fonds d'investissement alternatifs (FIA)** rassemble pour sa part les organismes de placement collectif qui « *lèvent des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les investir, conformément à une politique d'investissement définie dans l'intérêt de ces investisseurs* »¹, sans pour autant être soumis à la directive OPCVM. Cette définition a ainsi été conçue de manière large afin d'assurer un socle de protection minimal aux épargnants pour l'ensemble des véhicules d'investissement. En France, relèvent par exemple de cette catégorie les fonds de capital investissement, les fonds immobiliers ainsi que les *hedge funds*. Si les FIA agréés peuvent, comme les OPCVM, être commercialisés au niveau européen auprès de clients professionnels par le biais du « passeport européen », la possibilité de les commercialiser auprès de clients non professionnels relève de chaque État membre, alors qu'elle est garantie pour les OPCVM.

Dans ce contexte, la **directive (UE) 2019/1160** du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 a modifié les directives « OPCVM » et « AIFM » afin de **lever les obstacles persistants à la libre circulation des parts et actions d'organismes de placement collectif dans l'Union européenne**. Elle est complétée par un règlement².

Les principales modifications consistent en :

- **l'introduction d'une définition commune et de conditions uniformes pour la « pré-commercialisation »**, procédure qui doit permettre aux gestionnaires d'apprécier l'intérêt des épargnants pour une idée ou une stratégie d'investissement avant la notification formelle à l'autorité compétente ;

- **l'introduction de conditions uniformes à respecter en cas d'abandon de la commercialisation dans un État membre ;**

- **la suppression de l'exigence d'une présence physique locale** pour fournir certaines facilités aux investisseurs de détail, en contrepartie de la mise en place de règles communes aux OPCVM et aux FIA visant à garantir l'accès des investisseurs aux informations auxquelles ils ont droit par d'autres canaux.

Il peut être noté que **le concept de « pré-commercialisation » n'est pas étranger au droit français**. Dès 2016, l'Autorité des marchés financiers a ainsi modifié sa doctrine pour permettre aux professionnels « *d'échanger avec des investisseurs potentiels afin de tester l'accueil qui sera fait au produit* » sous une forme garantissant que ces échanges ne puissent « *être qualifiées d'actes de*

¹ Article 4 de la directive 2011/61/UE précitée.

² Règlement (UE) 2019/1156 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 visant à faciliter la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif et modifiant les règlements (UE) n° 345/2013, (UE) n° 346/2013 et (UE) n° 1286/2014.

commercialisation, qui déclenchaient l'application de règles parfois mal adaptées au stade de développement du produit »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA DIRECTIVE DU 20 JUIN 2019

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

- transposer la directive du 20 juin 2019 en ce qui concerne la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif ;

- mettre en cohérence avec les mesures issues de cette transposition les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois, relatives à la commercialisation et la distribution de placements collectifs ;

- rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les articles du code monétaire et financier et, le cas échéant, les articles d'autres codes et lois, et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces articles en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La durée de l'habilitation s'étend sur douze mois à compter de la publication de la présente loi, étant donné que la France doit avoir transposé la directive avant le 2 août 2021.

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. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HABILITATION QUI NE POSE PAS DE DIFFICULTÉ

En dépit du développement du mécanisme du « passeport européen », le marché de l'épargne demeure très fragmenté à l'échelle européenne : 70 % des actifs sous gestion sont détenus par des fonds qui sont enregistrés exclusivement pour la commercialisation dans un seul État membre².

¹ AMF, « L'Autorité des marchés financiers introduit en France le concept pré-commercialisation des fonds », 4 juillet 2016.

² Exposé des motifs de la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faciliter la distribution transfrontière des fonds communs de placement et modifiant les règlements (UE) n° 345/2013 et (UE) n° 346/2013.

Dans le cadre de l'approfondissement de l'Union des marchés de capitaux (UMC), **le renforcement du marché unique des fonds d'investissement a donc naturellement constitué un axe de travail important**, dans lequel s'inscrit la directive du 20 juin 2019 précitée.

Cette dernière concerne principalement l'étape de la commercialisation, laquelle concentrerait d'après l'Autorité des marchés financiers (AMF) l'essentiel des barrières aux échanges¹.

Si la directive comporte des avancées utiles, elle n'a pas vocation à bouleverser le paysage de la gestion collective française. Comme le relève l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'essentiel des modifications à apporter consiste à inscrire dans la loi les notions de « dé-notification » et de « pré-commercialisation », tout en remontant au niveau législatif, par parallélisme, la notion de commercialisation figurant actuellement dans une simple position de l'AMF².

Dès lors que les adaptations à opérer en droit national pour transposer la directive sont essentiellement d'ordre technique et que la marge de manœuvre laissée aux États membres est limitée, le recours à l'habilitation apparaît justifié. C'est d'ailleurs précisément la nature « *purement technique* » des dispositions qui avait conduit la commission des affaires européennes du Sénat à ne pas intervenir sur la proposition de directive dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution³.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

¹ AMF, « *Distribution transfrontière des fonds en Europe : identifier les barrières à l'entrée et améliorer la confiance des investisseurs* », 19 septembre 2016, p. 2.

² [Étude d'impact annexée](#) au présent projet de loi, p. 130.

³ Commission des affaires européennes, *procédure écrite* du 26 juillet 2018.

ARTICLE 15

**Clarification des termes de l'habilitation portant transposition
du paquet bancaire**

Le présent article propose de sécuriser l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue par la loi du 29 mai 2019 dite « Pacte » afin de transposer les mesures du « paquet bancaire », en précisant le titre définitif et le numéro de publication au Journal officiel de l'Union européenne des directives concernées, non connu lors de l'adoption de l'habilitation.

Le champ actuel de l'habilitation n'est donc pas suffisamment précis et il importe d'inscrire la référence aux deux directives du 20 mai 2019 qu'il s'agit de transposer. Pour autant, la durée de transposition, fixée à vingt-quatre mois, n'est pas modifiée alors que le délai de transposition s'étend jusqu'au 28 décembre 2020, soit dix-huit mois après la promulgation des deux directives.

C'est pourquoi la commission des finances a décidé d'adopter la précision du périmètre de l'habilitation, tout en réduisant sa durée afin de tenir compte du délai de transposition prévu par les deux directives.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR
ORDONNANCE POUR TRANSPOSER LE « PAQUET BANCAIRE »
EUROPÉEN**

**A. LE « PAQUET BANCAIRE » : DEUX DIRECTIVES AMÉLIORANT
LA SUPERVISION PRUDENTIELLE DU SECTEUR FINANCIER**

Le 23 novembre 2016, à la suite de sa communication du 24 novembre 2015 sur l'achèvement de l'union bancaire¹, la Commission européenne a présenté un ensemble de modifications d'actes législatifs européens désigné sous le terme de « paquet bancaire ».

¹ « Vers l'achèvement de l'union bancaire », communication de la Commission européenne COM(2015) 587 final du 24 novembre 2015.

Après deux années de négociations en trilogue, les discussions ont abouti avec l'adoption de deux directives le 20 mai 2019¹, que les États membres doivent transposer d'ici au 28 décembre 2020.

Les modifications apportées par ces deux directives portent sur **deux types de mesures**.

D'une part, elles intègrent **dans le droit de l'Union européenne les derniers standards réglementaires internationaux** définis au sein du Comité de Bâle et du Conseil de stabilité financière. Il s'agit en particulier :

- du renforcement de la sensibilité aux risques des exigences de fonds propres ;

- de la standardisation de la mesure des risques auxquels les établissements de crédit sont exposés ;

- de la mise en œuvre d'une obligation contraignante en termes de ratio de levier afin d'empêcher les établissements d'accumuler un levier excessif ;

- de l'introduction d'une obligation contraignante en matière de ratio de liquidité à court terme (NSFR, pour « *net stable funding ratio* » en anglais), afin de s'assurer que les actifs à plus d'un an sont couverts par des ressources de même nature ;

- de l'articulation du TLAC, appliqué aux établissements d'importance systémique mondiale, au sein du mécanisme actuel de MREL (exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles), appliqué à tous les établissements de crédits.

D'autre part, elles comprennent des mesures visant à **améliorer la capacité de prêt des banques, en renforçant la proportionnalité des exigences prudentielles** de la directive CRD IV et du règlement CRR pour les établissements de petite taille.

¹ La directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ainsi que la directive (UE) 2019/879 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne la capacité d'absorption des pertes et de recapitalisation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et la directive 98/26/CE.

B. UNE HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE PRÉVUE PAR LA LOI « PACTE »

Le III de l'article 200 de la loi du 22 mai 2019¹ dite « Pacte » autorise le Gouvernement à **légiférer par voie d'ordonnances**, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation, pour les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour **transposer les dispositions du « paquet bancaire »**.

Toutefois, **cet article ne mentionne pas précisément les directives** dont l'habilitation doit permettre la transposition. En effet, **lors de son adoption par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, ces directives n'étaient pas encore formellement adoptées**. Seul un accord politique entre co-législateurs européens était intervenu : le Conseil et le Parlement européen devaient encore adopter les propositions de compromis auxquelles le trilogue était parvenu.

S'il détaille le contenu des dispositions du « paquet bancaire », **le périmètre de l'habilitation demeure donc imprécis**, comme le détaille l'encadré ci-après.

Habilitation à légiférer par ordonnances prévue au III de l'article 200 de la loi du 22 mai 2019 dite « Pacte »

« III.- A.- Afin de renforcer la stabilité financière, la protection des déposants et des investisseurs et de réduire le risque de recours aux finances publiques en cas de crise bancaire, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

« 1° Compléter et modifier, afin de les rendre compatibles avec le droit de l'Union européenne, les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois qui sont relatives :

« a) Aux règles concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, y compris les règles régissant les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ;

« b) Aux règles concernant l'assainissement et la liquidation des personnes mentionnées à l'article L. 613-34 du code monétaire et financier, en particulier celles qui sont relatives à la résolution, aux capacités d'absorption des pertes et de recapitalisation ainsi qu'aux exigences en matière de fonds propres et d'engagements éligibles ;

« 2° Adapter et clarifier, afin de faciliter la mise en œuvre des règles mentionnées au 1° du présent A, les règles régissant les procédures collectives ouvertes à l'égard d'entités appartenant à un groupe financier au sens du III de l'article L. 511-20 du code monétaire et financier ;

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

« 3° Coordonner et simplifier les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois, pour tenir compte des modifications introduites en application des 1° et 2° du présent A ;

« 4° Permettre de rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires à leurs compétences propres, les dispositions prises en application des 1° à 3° et de procéder, le cas échéant, aux adaptations de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

« B.-Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de chacune des ordonnances mentionnées au A. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: SÉCURISER L'HABILITATION À TRANSPOSER PAR VOIE D'ORDONNANCE LES DISPOSITIONS DU « PAQUET BANCAIRE »

Le présent article vise à sécuriser juridiquement l'habilitation à transposer par voie d'ordonnances les mesures du « paquet bancaire ».

Il modifie à cette fin le 1° du III de l'article 200 de la loi du 22 mai 2019¹ en précisant que l'habilitation permet de prendre les mesures relevant du domaine de la loi pour compléter et modifier les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois, afin de transposer les deux directives du 20 mai 2019.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: ACTUALISER LA DURÉE DE L'HABILITATION POUR TENIR COMPTE DU DÉLAI DE TRANSPOSITION

Le présent article précise opportunément le champ d'une habilitation déjà votée par le Parlement à l'occasion de la loi « Pacte ». Lors de l'examen de ce texte, le Gouvernement avait souhaité introduire par voie d'amendement une habilitation à transposer par voie d'ordonnances les mesures du domaine de la loi relatives au « paquet bancaire », sans que les directives qui le composent n'aient été définitivement adoptées par le Conseil et le Parlement européen.

À cette occasion, notre collègue Michel Canévet, rapporteur du chapitre IV du projet de loi « Pacte », avait relevé que « le Gouvernement a déposé un amendement à l'Assemblée nationale sans que le contenu définitif du « paquet bancaire » soit connu, dans la mesure où les éventuelles modifications demandées par le Parlement européen n'étaient pas arrêtées à cette date. Certes, le Conseil constitutionnel a accepté une habilitation en vue de transposer une directive non encore adoptée, au motif que son adoption pourrait intervenir pendant le délai

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

*d'habilitation*¹. Toutefois, votre rapporteur ne peut que regretter cette démarche, renforçant le caractère de blanc-seing que revêt l'habilitation sollicitée au Parlement. »²

Aussi le présent article définit-il plus précisément le périmètre de l'habilitation consentie par le législateur, en renvoyant expressément aux deux directives du 20 mai 2019 à transposer.

Cependant, le Gouvernement ne modifie pas la durée de l'habilitation pour tenir compte du délai de transposition finalement prévu par ces deux directives, qui requièrent des États membres une application de leurs dispositions à partir du 28 décembre 2020. Ce délai n'était pas connu lors de l'adoption de l'habilitation initiale, de sorte qu'elle s'étend sur une durée de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la loi « Pacte » du 22 mai 2019.

Dans l'avis rendu sur le présent projet de loi, le Conseil d'État a ainsi observé que « le délai d'habilitation initialement prévu [...] n'est pas cohérent avec la date limite de transposition des deux directives en cause » et a estimé « indispensable de réduire ce délai d'habilitation à dix-huit mois à compter de la publication de la loi du 22 mai 2019 »³.

Le Gouvernement n'a pas suivi l'avis du Conseil d'État et ne propose pas de modifier la durée de l'habilitation.

Le rapporteur estime que la réduction du délai d'habilitation s'impose dès lors que la France devra appliquer les dispositions des deux directives du 22 mai 2019 dès le 28 décembre prochain. De surcroît, un délai réduit à dix-huit mois devrait être suffisant pour procéder aux ajustements requis dès lors que le Gouvernement a entendu anticiper en obtenant du législateur une habilitation précoce, avant même l'adoption définitive des mesures du « paquet bancaire ». Il y a lieu de regretter que cette adoption précoce n'ait pas été mise à profit par le Gouvernement pour préparer un dispositif législatif à même d'être directement inscrit dans le présent projet de loi.

La commission a adopté un amendement COM-1 en ce sens.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.

² [Rapport n° 254](#) (2018-2019) de Michel Canévet, Jean-François Husson et Elisabeth Lamure, fait au nom de la commission spéciale, 17 janvier 2019, p. 801.

³ Conseil d'État, Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière », 4 février 2020, p. 4.

ARTICLE 16

Rétablissement d'une disposition du code de commerce portant sur la nullité de clauses interdisant la cession de créances, supprimée par l'ordonnance du 24 avril 2019

Le présent article vise à rétablir une disposition supprimée par ordonnance déclarant nulles les clauses contractuelles interdisant la cession de créances.

La commission des finances l'a adopté sans modification, dès lors que la suppression opérée s'est révélée constituer une source de complexité majeure pour les acteurs financiers, au risque de compromettre le bon financement des entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ NOUVELLE D'INTERDIRE À SON COCONTRACTANT LA CESSION DE SES CRÉANCES

Le 6° de l'article 17 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 a **habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures visant à « simplifier » et « préciser » les définitions des pratiques abusives** prévues à l'article L. 442-6 du code de commerce.

Le c du II dudit article L. 442-6 prévoyait alors la nullité des clauses ou contrats par lesquels « *un producteur, un commerçant, un industriel ou une personne immatriculée au répertoire des métiers* » interdirait à son cocontractant « *la cession à des tiers des créances qu'il détient sur lui* ».

Cette disposition a finalement été supprimée par l'article 2 de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées. En effet, elle n'a pas été reprise au sein de la liste des clauses interdites, qui figure désormais à l'article L. 442-3 du même code.

Désormais, il est donc possible pour toute personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services d'interdire contractuellement à son cocontractant de céder les créances qu'il détient sur elle à des tiers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE RÉTABLISSEMENT DE LA NULLITÉ DES CLAUSES CONTRACTUELLES INTERDISANT LA CESSION DE CRÉANCES

Le 1° du présent article a pour effet de **rétablir l'interdiction de la cession de créances à des tiers parmi la liste des clauses contractuelles interdites** figurant à l'article L. 442-3 du code de commerce.

Son 2° prévoit que la modification proposée serait applicable dans les îles Wallis et Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RÉTABLISSEMENT INDISPENSABLE POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 20129-359 précitée **ne motive pas de façon détaillée la suppression opérée** et se contente d'indiquer que la nouvelle liste des clauses interdites « *se recentre sur les dispositions utilisées par les opérateurs économiques* ».

Or, il est apparu à l'usage que **la nullité des clauses contractuelles interdisant la cession de créances à des tiers, loin d'être superfétatoire, revêtait une importance décisive pour le bon fonctionnement de l'affacturage et de la constitution de garanties**, qui constituent deux sources essentielles de financement pour les entreprises.

En effet, la cession de factures non-échues permet aux entreprises d'obtenir immédiatement des liquidités, tandis que leur utilisation comme garantie facilite l'obtention d'un prêt. À titre d'illustration des enjeux, le montant des créances prises en charge en France par les sociétés d'affacturage a atteint 239 milliards d'euros en 2019¹.

Dès lors que « *l'économie même de ces opérations repose sur le fait que les créances achetées peuvent être cédées par leurs acquéreurs* », **la modification opérée par l'ordonnance constitue une difficulté majeure pour les acteurs financiers**, qui sont contraints de vérifier systématiquement la présence de clauses interdisant la cession à des tiers dans l'ensemble des contrats, ce qui est « *en pratique impossible compte tenu de la masse considérable de contrats concernés (plusieurs centaines de milliers)* »². Il en résulte ainsi une fragilité juridique croissante, susceptible de menacer à terme cette source de financement indispensable pour les entreprises.

Dans ce contexte, le rapporteur ne peut que souscrire à la modification proposée au présent article.

¹ Association française des sociétés financières, « *L'activité des établissements spécialisés en 2019 : des résultats positifs* », 17 mars 2020.

² Étude d'impact annexée au présent projet de loi, p. 137.

Il est toutefois **particulièrement regrettable** que le processus de consultation n'ait pas permis de mettre en évidence le caractère inopportun de la « simplification » opérée par l'ordonnance.

Cet épisode vient en tout état de cause **rappeler le caractère périlleux de la banalisation du recours aux ordonnances**, dont la préparation ne permet manifestement pas d'assurer l'examen approfondi, public et contradictoire des modifications proposées qu'implique le passage devant le Parlement.

Cela souligne par ailleurs la **nécessité pour le Gouvernement de présenter et justifier beaucoup plus précisément les modifications effectuées** dans le cadre du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance, afin de permettre aux acteurs économiques et aux parlementaires d'en prendre connaissance et d'en apprécier la portée.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE VI DISPOSITIONS AMÉLIORANT LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

ARTICLE 17

Dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale pour la publication de certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal

Le présent article crée une nouvelle dérogation à la règle du secret professionnel en matière fiscale. La Commission européenne a en effet introduit en 2014 de nouvelles exigences en matière de transparence pour les aides d'État, avec la publication d'une liste définie d'informations. Le respect de ces exigences constitue l'un des critères d'appréciation de la compatibilité de ces aides à la réglementation européenne, y compris pour les aides prenant la forme d'avantages fiscaux.

Or, l'article L. 103 du livre des procédures fiscales dispose que l'obligation de secret professionnel s'applique à toutes les personnes intervenant dans des opérations d'assiette, de contrôle ou de recouvrement d'un impôt, droit, taxe ou redevance, et donc à toutes les informations recueillies à cette occasion, sauf dérogation expressément prévue par la loi. Le présent article propose ainsi d'introduire une nouvelle dérogation pour certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal, afin de respecter les règles européennes.

Toutefois, eu égard à la sensibilité de ces données, notamment pour les entreprises, seules certaines d'entre elles, limitativement énumérées, seraient rendues publiques. De même, seuls les montants d'aide dépassant un certain seuil seraient transmis, par tranche de montant d'aide.

Cet équilibre entre, d'un côté, le respect de l'exigence de transparence pour l'octroi des aides d'État et, de l'autre, la protection des données des entreprises a conduit la commission des finances à adopter cet article, modifié par un amendement rédactionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TRANSPARENCE DES AIDES D'ÉTAT, UNE EXIGENCE EUROPÉENNE

A. LA RÈGLEMENTATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT : DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE RENFORCÉES

1. Les aides d'État, une interdiction de principe, des aménagements

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit les aides accordées par les États membres, ou au moyen de ressources d'État, et de nature à fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certains échanges. À ce principe général s'adjoignent plusieurs exceptions.

Certaines aides peuvent en effet être autorisées par la réglementation européenne. Dans ce cas, elles doivent être **notifiées à la Commission**, qui doit, préalablement à tout octroi, les approuver. Afin de simplifier cette procédure, plusieurs règlements ont permis aux États membres d'**accorder certaines aides sans notification préalable** :

- le **règlement 1407/2013** dit « *de minimis* » indique que les entreprises peuvent bénéficier d'aides de la part des États membres dans la limite de 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Le seuil est relevé à 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général ;

- en application du **règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, modifié en juin 2017 par le règlement UE n° 2017/1084**, certaines catégories d'aides répondant à des critères prédéfinis peuvent être jugées conformes au marché intérieur. Ces aides font en effet l'objet d'une présomption de compatibilité avec le marché intérieur lorsqu'elles « *servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière, et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* » de l'Union. Le règlement dresse la liste des différentes catégories visées par l'exemption.

Si elles respectent les critères énoncés par ces règlements et que la Commission en a été **informée**, elles sont réputées compatibles avec les règles européennes et n'ont pas besoin d'être **notifiées**.

La Commission européenne peut également apporter, par le biais de communications, des aménagements temporaires au cadre juridique relatif aux aides d'État. Elle a ainsi adopté, par le biais d'une communication

du 13 mars 2020¹, « un encadrement temporaire des mesures d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19 ».

2. La transparence, une exigence absolue pour apprécier la compatibilité des aides d'État à la réglementation européenne

a) La transparence, une exigence progressivement renforcée

Quel que soit le régime dont relèvent les aides d'État (notification ou simple information de la Commission) ou l'autorité qui les a octroyées, **ces aides doivent, pour être conformes à la réglementation européenne, respecter un certain nombre de critères de compatibilité, dont la transparence.** Aux termes de l'article 26 du règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE, chaque régime d'aide doit faire l'objet d'un **rapport annuel**, auquel participent l'ensemble des autorités publiques ayant octroyé une aide au titre du régime concerné.

Les exigences de transparence en matière d'aides d'État ont été progressivement renforcées par la Commission européenne dans le cadre de sa politique de modernisation des aides d'État, que ce soit à travers les règlements d'exemption ou sa communication du 27 juin 2014². Ainsi, **depuis le 1^{er} juillet 2016, toutes les aides d'État qui relèvent d'un règlement d'exemption ou qui ont fait l'objet d'une décision de la Commission sont soumises à ces exigences de transparence et de publicité.** Le respect de ce critère est déterminant lorsque la Commission européenne apprécie la compatibilité des aides à la réglementation européenne.

Ainsi, aux termes de l'article 10 du règlement (UE) n° 651/2014³, si un État membre octroie une aide exemptée de notification sans remplir les conditions de transparence qui lui incombent, **alors la Commission européenne peut décider de lui retirer le bénéfice de l'exemption pour une partie ou pour la totalité de ses futures mesures d'aide.** En outre, le **non-respect des conditions de compatibilité, y compris, donc, des critères**

¹ Communication de la Commission « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », 2020/C 91 I/01, telle que modifiée par deux communications du 3 avril 2020 et du 8 mai 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001

² Communication de la Commission européenne du 27 juin 2014, 2014/C198/02 modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes.

³ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

de transparence, peut rendre l'aide illégale et conduire à l'ouverture d'une procédure d'examen au titre de l'article 108, paragraphe 2 du TFUE.

Cette procédure¹, ouverte ici pour manquement aux obligations de publication, peut conduire la Commission européenne à demander à l'État intéressé de supprimer ou de modifier l'aide, dans un délai imparti, sous réserve de saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne.

Les exigences en matière de transparence peuvent varier selon le fondement de la compatibilité de l'aide. Elles sont inscrites soit dans la doctrine de la Commission applicable à l'aide considérée, soit dans le règlement d'exemption relatif à l'aide, soit dans la décision de la Commission européenne lorsque l'aide a fait l'objet d'une notification. **Deux obligations sont néanmoins constantes :**

- la **publication des informations concernant les régimes d'aides et les aides individuelles informées et notifiées sur un site internet national, gratuit et public**. La France a développé une base de données en ligne permettant d'accéder aux informations portant sur les régimes d'aides et renvoyant vers le site de la Commission européenne pour les éléments portant sur les bénéficiaires des aides individuelles². Cette règle a été introduite pour répondre à une incohérence : la Commission européenne pouvait publier des informations sur les bénéficiaires des aides d'État, mais sans obligation pour les États membres de mettre également ces données à la disposition de leur population³ ;

- la **publication sur le site de la Commission européenne d'informations relatives aux aides d'un montant supérieur ou égal à 500 000 euros, dans les six mois qui suivent son octroi**. Ce plafond est respectivement ramené à 60 000 et 30 000 euros pour le secteur de la production agricole primaire et pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Sont alors communiqués l'identité du bénéficiaire, la taille de l'entreprise, son lieu d'établissement, son secteur d'activité, le montant de l'aide qui a été octroyé, son objectif, l'instrument et la date d'octroi de l'aide, ainsi que sa base juridique⁴.

L'article 9 du règlement n° 651/2014 précise que les informations visant à répondre aux obligations de transparence des aides d'État doivent être publiées « *dans les six mois suivant la date à laquelle l'aide a été octroyée ou, pour les aides sous forme d'avantages fiscaux, dans l'année qui suit la date à laquelle la déclaration fiscale doit être introduite, et peuvent être consultées pendant au moins dix ans après la date à laquelle l'aide a été octroyée* ».

¹ La procédure d'examen est encadrée par le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

² Accessible à partir du site internet Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/>

³ Introduction de la communication de la Commission (2014/C 198/02).

⁴ Ces informations sont accessibles à partir de cette base de données de la Commission européenne : <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=fr>

b) La transparence et les données fiscales

Les exigences de transparence s'appliquent également lorsque l'aide prend la forme d'un avantage fiscal, c'est-à-dire lorsque la mesure prise par l'État membre allège les charges qui pèsent normalement sur l'opérateur économique, lorsqu'elle est sélective et lorsqu'elle est susceptible d'affecter les échanges européens et la libre concurrence. Pour qu'un avantage fiscal soit qualifié d'aide d'État, ce sont donc moins ses caractéristiques techniques qui importent (réduction ou crédit d'impôt, mesure d'assiette, annulation ou rééchelonnement de dette fiscale) que ses effets.

Comme la communication le précise « *étant donné que les aides fiscales sont des dérogations sélectives, qu'elles confèrent un avantage à certaines entreprises et qu'elles constituent donc des aides d'État, il convient aussi de préserver l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques dans de tels cas et de ne pas porter préjudice au contrôle des aides d'État* »¹.

En matière fiscale, l'obligation de transparence et de publicité fait toutefois l'objet de certains aménagements. Ainsi, si l'aide prend la forme d'un avantage fiscal, l'État membre n'a pas à dévoiler le montant exact de l'allègement fiscal dont a bénéficié une entreprise, ni son assiette fiscale. Dans ce cas, **l'État membre doit publier les informations requises pour des fourchettes de montants d'aide, au-delà d'un seuil minimal.**

Il existe en France une **trentaine d'avantages fiscaux** exemptés de notification, notifiés ou autorisés par la Commission européenne et qui font l'objet de rapports annuels (ex. le crédit d'impôt innovation).

B. LE SECRET PROFESSIONNEL ET LES INFORMATIONS FISCALES

L'article 226-13 du code pénal définit le secret professionnel et en sanctionne les manquements : « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». L'article 226-14 du même code précise que **l'obligation de secret professionnel est levée lorsque la loi impose ou autorise la révélation du secret.**

En matière fiscale, l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (LPF) a étendu cette obligation à « *toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts* », et ce pour « *toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations* ». **Par dérogation, la section I du chapitre III du titre II de la première partie du LPF, « Portée et limites de la règle du secret**

¹ Introduction de la communication de la Commission (2014/C 198/02).

professionnel », **prévoit les situations dans lesquelles certaines informations fiscales peuvent être publiées.** Cette section en comporte deux :

- l'article L. 111 dispose que chaque direction départementale des finances publiques met à disposition des contribuables relevant de sa compétence territoriale la liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, par commune ;

- l'article L. 112 A permet à l'administration fiscale de rendre libre d'accès les données qu'elle détient sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion de mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, l'article L. 113 dispose que des dérogations peuvent également être établies au profit des administrations ou autorités administratives, collectivités ou autres organismes publics mais que ces entités sont alors soumises au secret professionnel.

En l'état actuel, **la règle du secret professionnel empêche donc l'administration fiscale de transmettre et de publier certaines informations relatives aux aides d'État à caractère fiscal.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DÉROGER AU SECRET PROFESSIONNEL POUR AUTORISER LA PUBLICATION DE CERTAINES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES DES AIDES D'ÉTAT À CARACTÈRE FISCAL

La politique de modernisation des aides d'État de la Commission européenne a conduit au **renforcement des exigences en matière de transparence, y compris pour les avantages fiscaux, qu'ils soient notifiés ou autorisés**¹. Dans ce dernier cas, les obligations en matière de transparence sont soit directement rappelées dans la décision de la Commission européenne, soit il convient de les rechercher dans la doctrine européenne qui sert de fondement à la compatibilité de l'aide à la réglementation européenne.

Aux termes de l'article 288 du TFUE, une décision est obligatoire dans tous ses éléments. Or, si l'obligation de transparence n'est pas explicitement et précisément décrite dans la décision, il est à craindre qu'elle perde de sa force juridique à l'encontre de l'État membre et qu'elle ne puisse pas directement conduire à écarter l'application de la loi française concernant le secret professionnel en matière fiscale.

¹ Comme le rappelle l'étude d'impact, il n'était pas en effet nécessaire d'apporter des aménagements au secret professionnel pour les aides relevant des règlements dits « d'exemption » puisque ces derniers sont d'application directe et permettent donc d'écarter l'application de la loi française. Ce n'est pas le cas pour la communication de la Commission européenne ou pour toutes les aides autorisées par une décision de la Commission.

Pour répondre à ces difficultés et pour assurer la conformité du droit français aux exigences européennes en matière d'aides d'État, le présent article apporte des aménagements à l'obligation de secret professionnel à laquelle sont tenus tous les agents de l'administration fiscale dans ce domaine. L'article précise notamment la nature et l'étendue des informations pouvant être dévoilées et communiquées à la Commission, en vue de leur publication. Ces aménagements, comme le précise l'article L. 226-14 du code pénal, doivent être prévus par la loi.

Le présent article ajoute donc aux dérogations listées à la section I du chapitre III du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF), en la complétant d'un nouveau paragraphe 3°, intitulé « *publicité des bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal* » et composé d'un nouvel article, le L. 112 B.

Le nouvel article L. 112 B délie de son obligation de secret professionnel l'administration fiscale pour certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal au sens de l'article 107 TFUE, lorsque le montant de l'aide excède un certain seuil. Les informations fiscales étant particulièrement sensibles pour les entreprises, il prévoit toutefois de limiter la portée de cette dérogation en définissant précisément les informations qui pourront être divulguées et transmises par l'administration fiscale. Il s'agit :

- du nom et de l'identifiant du bénéficiaire, ainsi que de sa région (1° et 3° de l'article L. 112 B) ;

- du type d'entreprise au moment de l'octroi de l'aide et de son secteur d'activité (2° et 4° de l'article L. 112 B) ;

- de l'instrument d'aide, sa date d'octroi, son objectif et l'autorité qui l'a octroyée (6° à 9° de l'article L. 112 B) ;

- du numéro de la mesure d'aide attribué par la Commission européenne (11° de l'article L. 112 B) ;

- des noms de l'entité mandatée et des intermédiaires financiers sélectionnés pour les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques (10° de l'article L. 112 B) ;

- de l'élément d'aide, en indiquant, pour le montant des aides individuelles, si ce montant est compris dans l'une des tranches listées par arrêté du ministre chargé du budget, sur la base des tranches retenues par la Commission européenne. En pratique, **cela signifie que l'administration fiscale ne dévoilera que la tranche de montant d'aide octroyée au bénéficiaire** (5° de l'article L. 112 B).

Le 5° de l'article L. 112 B précise que ces tranches de montant d'aide seront déterminées par un arrêté pris par le ministre chargé du budget et correspondront aux seuils retenus par la Commission européenne¹.

Seuils et tranches d'aide retenus par la Commission européenne pour la publication des informations relatives aux aides d'État

(en euros)

Catégorie d'aide	Tranches applicables (en euros)
Aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales et aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers octroyées à des bénéficiaires exerçant leurs activités dans le secteur de la production agricole primaire	- 60 000 à 500 000 ; - 500 000 à 1 000 000 ; - 2 000 000 à 5 000 000 ; - 10 000 000 à 30 000 000 ; - supérieur à 30 000 000
Aides d'Etat aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture exemptées de l'obligation de notification	- 30 000 à 200 000 ; - 200 000 à 400 000 ; - 400 000 à 600 000 ; - 600 000 à 800 000 ; - 800 000 à 1 000 000
Aides d'Etat dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture soumises à l'obligation de notification	- 30 000 à 500 000 ; - 500 000 à 1 000 000 ; - 1 000 000 à 2 000 000 ; - supérieur à 2 000 000
Autres aides	- 500 000 à 1 000 000 ; - 1 000 000 à 2 000 000 ; - 2 000 000 à 5 000 000 ; - 5 000 000 à 10 000 000 ; - 10 000 000 à 30 000 000 ; - supérieur à 30 000 000

Source : étude d'impact du présent projet de loi

Le 12° de l'article L. 112 B prévoit des **dispositions spécifiques pour les aides d'État qui correspondent à des compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général**. Le seuil de publication est relevé à 15 millions d'euros, avec une publication du mandat définissant les obligations de service public.

¹ Il est fait référence à ces seuils à l'article 9 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. Cet article précise que ces fourchettes sont applicables pour les régimes d'aides sous forme d'avantages fiscaux.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉQUILIBRE ENTRE SECRET FISCAL ET RESPECT DES OBLIGATIONS EUROPÉENNES

Le rapporteur a examiné le présent article avec le **souci constant de s'assurer que les aménagements portés au secret professionnel par le nouvel article L. 112 B du livre de procédures fiscales n'allaient pas au-delà de ce qui était strictement nécessaire pour se conformer aux exigences européennes**. C'est le cas : il ne s'agit pas ici de dévoiler l'ensemble des informations fiscales dont dispose l'administration sur les bénéficiaires d'aide d'État à caractère fiscal, ni même de donner pour chacun le montant d'aide précis.

La liste des informations est conforme aux exigences européennes et les tranches retenues pour les montants d'aide sont identiques à celles de la Commission européenne. Fixer des seuils inférieurs n'aurait été ni opportun, ni nécessaire pour répondre aux objectifs de la réglementation européenne en matière de transparence et de publicité des aides d'État. Cette garantie liant le pouvoir réglementaire, il n'est donc pas dommageable que la détermination de ces tranches soit renvoyée à un arrêté : si la Commission européenne modifie ses recommandations et lignes directrices, en relevant par exemple les seuils de ces tranches, il faut de la flexibilité pour s'adapter rapidement au niveau national et ainsi éviter de pénaliser les entreprises.

Il est par ailleurs légitime que les aides d'État soient soumises à une exigence accrue de transparence. **Si les entreprises reçoivent de l'argent public ou bénéficient d'un allègement de charges, les citoyens doivent pouvoir en être informés, tout comme l'ensemble des acteurs économiques**. Cette transparence, permise par l'action de la Commission européenne, poursuit un autre objectif, celui de mieux identifier et contrôler les potentielles atteintes à la libre concurrence et les entraves aux échanges européens.

Cette mise en conformité de notre droit aux exigences européennes est fondamentale et bienvenue. En effet, en l'absence de cet aménagement au secret professionnel, il est facile d'imaginer que **la France ne pouvait complètement satisfaire à l'ensemble de ses obligations en matière de transparence et de publicité**. Elle prenait donc le **risque de voir certaines aides déclarées incompatibles, et donc suspendues, voire supprimées**. Une telle situation est source d'incertitude tant pour les autorités que pour les bénéficiaires. Le rapporteur estime également que cette logique devrait être poursuivie au niveau opérationnel : le Gouvernement devrait étudier l'opportunité de mettre en ligne ces données sur les aides individuelles sur le site français et ne pas simplement se contenter d'opérer un renvoi vers le site de la Commission européenne.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission n'a donc adopté qu'un **amendement rédactionnel (COM-6)**.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 18

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

L'examen de l'article 18 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques.**

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **les amendements COM-28 et COM-27** afin de réduire la durée d'habilitation et de préciser les conditions d'application du droit dérivé de l'Union européenne.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 19

Maladies animales transmissibles

L'examen de l'article 19 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-13** afin de préciser le champ de l'habilitation.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 20

Suppression du statut d'entité centrale de stockage (ECS) attribué à la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS)

L'examen de l'article 20 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-34** afin de tirer les conséquences de l'abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 642-6 du code de l'énergie.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

**CHAPITRE VII
DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION
DE L'UTILISATION DU SYSTÈME FINANCIER
AUX FINS DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX
OU DU FINANCEMENT DU TERRORISME**

ARTICLE 21

**Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance
les mesures nécessaires pour transposer en droit interne
la directive (UE) 2019/1153 fixant les règles facilitant l'utilisation
d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention
ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des
poursuites en la matière**

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

Sur le fond, la commission des finances se félicite des améliorations apportées par la directive. Dès lors que le recours à une ordonnance pour sa transposition ne soulève pas de difficulté, la commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DIRECTIVE DU 20 JUIN 2019 FACILITE L'UTILISATION ET LE PARTAGE D'INFORMATIONS FINANCIÈRES POUR LUTTER CONTRE CERTAINES INFRACTIONS GRAVES

La directive (UE) 2015/849¹ modifiée par la directive 2018/843², dite « cinquième directive anti-blanchiment », fait obligation aux États membres de « *mettre en place des registres centralisés des comptes bancaires ou des systèmes de recherche de données permettant d'identifier en temps utile les personnes qui détiennent des comptes bancaires et des comptes de paiement* »³.

Ces informations doivent être directement accessibles aux cellules de renseignement financier (CRF) – Tracfin en France – ainsi qu'aux autorités nationales chargées de la prévention du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes associées et du financement du terrorisme.

Toutefois, il est apparu à l'usage que le droit de l'Union européenne ne prévoit pas « *tous les outils et mécanismes spécifiques dont les CRF devraient disposer pour accéder à ces informations et accomplir leurs missions* » et que « *comme les États membres sont entièrement responsables de la mise en place et du choix de la nature organisationnelle des CRF, le degré d'accès de ces dernières aux bases de données réglementaires est variable, ce qui se traduit par des échanges d'informations insuffisants entre les services répressifs ou judiciaires et les CRF* »⁴.

Dans ce contexte, la directive (UE) 2019/1153 du 20 juin 2019 est venue compléter le cadre juridique européen en la matière afin de faciliter l'utilisation et l'échange de ces informations financières, en établissant :

- des règles « *accordant un accès direct aux informations conservées dans les registres centralisés des comptes bancaires aux autorités désignées des États membres chargées de la prévention ou de la détection d'infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière* » ;

- des règles « *destinées à renforcer la capacité des CRF à partager les informations financières et les analyses financières avec les autorités compétentes désignées dans leur État membre pour toutes les infractions pénales graves* » ;

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.

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.

³ Exposé des motifs de la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil.

⁴ Exposé des motifs de la directive (UE) 2019/1153 précitée.

- un cadre juridique « permettant aux CRF de demander des données pertinentes conservées par les autorités compétentes désignées dans leur État membre, afin d'être en mesure de prévenir, de détecter et de combattre efficacement le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme » ;

- « le type d'informations pouvant être échangées entre les CRF, entre les CRF et les autorités compétentes désignées et entre les autorités compétentes désignées des différents États membres, ainsi que leur portée » ;

- des garanties et des conditions spécifiques et supplémentaires « pour assurer la protection des données à caractère personnel en ce qui concerne les mécanismes de traitement des données sensibles et les registres des demandes d'informations »¹.

La commission des affaires européennes du Sénat n'était pas intervenue sur la proposition de directive dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution et **avait considéré qu'elle respectait pleinement le principe de subsidiarité**².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HABILITATION À TRANSPOSER PAR ORDONNANCE LA DIRECTIVE DU 20 JUIN 2019

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

- **transposer la directive du 20 juin 2019 précitée ;**

- **mettre en cohérence avec les mesures issues de cette transposition les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois, relatives à l'échange d'informations financières ;**

- rendre applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les articles du code monétaire et financier et, le cas échéant, les articles d'autres codes et lois pour celles qui relèvent de la compétence de l'État et procéder, le cas échéant, aux adaptations de ces articles en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La durée de l'habilitation s'étend sur douze mois à compter de la publication de la présente loi, étant donné que la France doit avoir transposé la directive avant le 1^{er} août 2021.

¹ *Étude d'impact annexée* au présent projet de loi, pp. 174-175.

² *Commission des affaires européennes, procédure écrite du 19 octobre 2018.*

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. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DIRECTIVE BIENVENUE DONT LA TRANSPOSITION PAR ORDONNANCE NE SOULÈVE PAS DE DIFFICULTÉ

La commission des finances se félicite des améliorations apportées par la directive du 20 juin 2019 précitée, qui sont de nature à garantir une coopération plus étroite entre les autorités répressives et Tracfin au niveau national, ainsi qu'entre les États membres.

Comme le relève l'étude d'impact¹, si le droit national est déjà en partie conforme à cette nouvelle directive, des modifications législatives sont requises pour :

- permettre à Europol et aux services répressifs français d'adresser des demandes d'informations financières à Tracfin ;

- permettre à Tracfin de demander aux services répressifs français des informations nécessaires pour prévenir et combattre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées.

Dès lors que la marge de manœuvre laissée aux États membres est limitée et que les adaptations à opérer en droit national pour transposer la directive sont essentiellement d'ordre technique, tout en nécessitant un travail interministériel approfondi, **le recours à l'habilitation apparaît justifié.**

Décision de la commission : la commission a adopté cet article sans modification.

¹ [Étude d'impact annexée](#) au présent projet de loi, pp. 177.

CHAPITRE VII BIS (NOUVEAU)
DISPOSITIONS RELATIVES AUX MÉDICAMENTS
VÉTÉRINAIRES ET ALIMENTS MÉDICAMENTEUX

Sur proposition de M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, la commission a adopté **l'amendement COM-38** créant, pour une meilleure lisibilité, une division additionnelle dans le projet de loi.

ARTICLE 22

Médicaments vétérinaires

L'examen de l'article 22 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-14** de clarification.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 22 bis (nouveau)

Publicité pour les vaccins vétérinaires à destination des éleveurs professionnels

À l'initiative de son rapporteur, la **commission des affaires économiques** a adopté l'amendement COM-36 introduisant un article additionnel après l'article 22.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article additionnel.

ARTICLE 22 ter (nouveau)

**Ratification d'ordonnances relatives à l'ordre des vétérinaires et stages
des étudiants vétérinaires européens**

À l'initiative de son rapporteur, **la commission des affaires économiques** a adopté l'amendement COM-37 introduisant un article additionnel après l'article 22.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article additionnel.

ARTICLE 22 *quater* (nouveau)

Lutte contre la désertification vétérinaire

À l'initiative de son rapporteur, **la commission des affaires économiques** a adopté **l'amendement COM-39** introduisant un article additionnel après l'article 22.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article additionnel.

ARTICLE 23

Habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures tirant les conséquences du *Brexit*

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances diverses mesures tirant les conséquences de la fin de la période de transition prévue par l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en cas d'absence d'accord sur les termes de leurs relations futures.

Une telle situation serait en effet de nature à soulever plusieurs difficultés, qu'il importe d'anticiper. À cet effet, le Gouvernement sollicite une habilitation large, couvrant quatre domaines spécifiques et une habilitation « balais », pour une durée longue de trente mois.

Compte tenu du décalage de l'examen par le Sénat du présent projet de loi en raison de la crise sanitaire, les dispositions prévues par le présent article ont été inscrites à l'article 4 du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, déposé le 7 mai à l'Assemblée nationale. Ayant fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire, le texte a été promulgué le 17 juin dernier, les dispositions en question figurant à son article 59.

Il en résulte que les dispositions proposées par le présent article sont désormais caduques, ce qui a conduit la commission à le supprimer.

I. LE DROIT EXISTANT : LA PÉRIODE DE TRANSITION PRÉVUE PAR L'ACCORD DE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE S'APPLIQUE JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2020

À la suite de l'accord conclu le 12 novembre 2019¹, le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne depuis le 31 janvier 2020.

Toutefois, les articles 126 à 132 de cet accord prévoient **une période de transition**, pendant laquelle le droit de l'Union européenne continue de s'appliquer au Royaume-Uni, sauf disposition contraire. En parallèle, **l'Union européenne et le Royaume-Uni négocient un nouvel accord**, définissant le cadre de leurs relations à l'issue de la période de transition, une fois le *Brexit* définitivement opéré.

¹ Accord 2019/C 384 I/01 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

L'article 126 de l'accord de retrait prévoit que **la durée de transition dure jusqu'au 31 décembre 2020**. Si l'article 132 de l'accord prévoit que les deux parties peuvent décider d'une extension de la transition avant le 1^{er} juillet 2020 pour une durée d'un ou deux ans, il semble désormais acquis que, même en l'absence d'accord, la période de transition prenne fin à la fin de l'année. En effet, le 12 juin dernier, par l'intermédiaire du ministre d'État Michael Gove, le Royaume-Uni a formellement indiqué qu'il **ne demandera pas à prolonger la période de transition**, qu'un accord soit trouvé ou non.

En l'absence d'accord, le Royaume-Uni deviendrait automatiquement un pays tiers, dont les relations avec l'Union européenne seraient fixées par les règles traditionnelles du commerce international.

Cette situation serait de nature à soulever des difficultés.

Déjà, lors des négociations sur l'accord de retrait et pour prévenir d'éventuelles difficultés en cas de sortie sans accord, le Parlement avait adopté, à l'initiative du Gouvernement, une loi¹ habilitant ce dernier à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE LARGE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES POUR PRÉPARER UNE ÉVENTUELLE ABSENCE D'ACCORD SUR LES TERMES DE LA RELATION FUTURE

Le présent article a été introduit par lettre rectificative, déposée le 18 mars dernier.

Le I du présent article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de trente mois à compter de la publication du présent projet de loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour tirer les conséquences de la fin de la période de transition liant le Royaume-Uni à l'Union européenne.

L'habilitation sollicitée couvre quatre domaines :

- la désignation de l'autorité nationale de sécurité pour la partie française de la concession du tunnel sous la Manche (**1^o du I du présent article**) ;

- la poursuite, par les bénéficiaires de licences et d'autorisations de transfert de produits et matériels à destination du Royaume-Uni, délivrées en application du code de la défense² avant la fin de la période de transition, des prospections et négociations engagées et de la fourniture de ces produits

¹ Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

² Articles L. 2335-10 et L. 2335-18 du code de la défense.

et matériels jusqu'à l'expiration du terme fixé par ces licences et autorisations (**2° du I du présent article**) ;

- la sécurisation des conditions d'exécution des contrats d'assurance conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France et la continuité des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) vis-à-vis des entreprises les ayant perdus (**3° du I du présent article**) ;

- l'introduction de règles adaptées pour la gestion de placements collectifs et les plans d'épargne en actions dont l'actif ou l'emploi respecte des ratios ou règles d'investissement dans des entités européennes (**4° du I du présent article**).

En complément, **le II du présent article sollicite une habilitation « balais »**, pour une durée identique de trente mois, afin de permettre au Gouvernement de prendre toute autre mesure de nature législative nécessaire au **traitement de la situation des personnes suivantes** :

- les ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ;

- les personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France à la date de la fin de la période de transition ;

- les personnes morales établies en France à la date de la fin de la période de transition, dont tout ou partie du capital social ou des droits de vote est détenu par des personnes établies au Royaume-Uni.

Conformément au **III du présent article**, il est prévu que, pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : DES DISPOSITIONS ENTRETEMPS ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT

Compte tenu du décalage de l'examen par le Sénat du présent projet de loi en raison de la crise sanitaire, **les dispositions prévues par le présent article ont été inscrites à l'article 4 du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹**, déposé le 7 mai à l'Assemblée nationale.

¹ Pour une description détaillée, le lecteur est invité à consulter [le rapport n° 453](#) (2019-2020) de Mme Muriel Jourda, fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 mai 2020.

À l’initiative du Sénat, le texte adopté par la commission mixte paritaire a réduit la durée de l’habilitation à douze mois et a inscrit directement dans la loi les dispositions relatives à la désignation de l’autorité nationale de sécurité pour la partie française du tunnel sous la France.

La loi a été promulguée le 17 juin dernier¹, rendant *ipso facto* **caduques les dispositions du présent article**. Par coordination, il convient donc de le supprimer, ce que la commission a fait en adoptant deux **amendements COM-2 et COM-32**.

Décision de la commission : la commission a supprimé cet article.

¹ Article 59 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d’autres mesures urgentes ainsi qu’au retrait du Royaume-Uni de l’Union européenne.

CHAPITRE VIII

DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DU FONDS EUROPÉEN AGRICOLE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

ARTICLE 24

Prorogation des règles applicables à la gestion du FEADER pendant la période de transition avec la prochaine programmation et poursuite, au titre de la programmation suivante, du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux régions

Le présent article prévoit, d'une part, de prolonger l'attribution de la qualité d'autorité de gestion du FEADER aux régions jusqu'au terme de l'actuelle programmation financière européenne et, d'autre part, d'habiliter le Gouvernement à établir par ordonnance le régime de gestion par l'État des aides surfaciques de la prochaine programmation budgétaire et par les collectivités territoriales des autres aides agricoles.

Considérant que toute évolution de la répartition des responsabilités de gestion entre l'État et les régions doit résulter d'une concertation préalable des acteurs et donner lieu à un débat au Parlement, la commission a supprimé l'habilitation.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI « MAPTAM » CONFIE AUX RÉGIONS LA GESTION DU FEADER

A. L'ARTICLE 78 DE LA LOI « MAPTAM », FONDEMENT JURIDIQUE NATIONAL DE LA DÉCENTRALISATION DU FEADER

La gestion des fonds européens structurels et d'investissement est **définie par le droit de l'Union européenne**.

Elle suit le principe de « la **compétence déléguée** » dans le cadre d'une architecture juridique complexe, composée de **plusieurs règlements** européens, le règlement-socle n° 1303/2013 concernant l'ensemble des fonds se trouvant complété, pour le FEADER, notamment par le règlement n° 1305 /2013 (règlement de développement rural dit encore « RDR 3 ») qui fixe les objectifs et priorités du fonds, établit la programmation et détermine les règles de gestion, de suivi et d'évaluation.

Parmi ces dernières, figure **la latitude laissée aux États membres de désigner les régions** (ou d'autres autorités décentralisées) **comme autorités de gestion des fonds européens structurels et d'investissement**.

Pour la France, l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « **MAPTAM** » du 27 janvier 2014¹ a **attribué aux régions la gestion, à leur demande, de tout ou partie des fonds correspondant aux programmes européens**, soit en leur attribuant la qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion².

Cette disposition, initialement prévue pour prendre place dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, a été introduite par voie d'amendement par le Sénat, à l'initiative de notre collègue René Vandierendonck, rapporteur du texte pour la commission des lois.

Le dispositif devait être affiné par la pratique (essentiellement les actes de candidature des régions) et par décrets en Conseil d'État³, pris en application de différents articles de la loi MAPTAM.

En ce qui concerne les fonds agricoles, le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), les dispositions prises sur la base de l'article 78 ont été traduites dans le **maintien de la qualité d'autorité de gestion de l'État pour le FEAGA**, qui finance le premier pilier de la politique agricole commune (PAC), à travers l'attribution de soutiens aux revenus des agriculteurs fondés principalement sur des critères surfaciques, tandis que, **pour le FEADER, les régions**, dans la plupart des cas (pour trois programmes de développement régional l'État a conservé la qualité d'autorité de gestion) **ont été désignées « autorités de gestion » du FEADER**.

Cette architecture résulte d'un processus qualifié de « *lente acquisition du statut d'autorité de gestion [par les régions]* » par la Cour des comptes⁴.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Au surplus, pour des programmes opérationnels interrégionaux, les régions ont été mises à même de constituer des groupements d'intérêt public appelés à disposer du même statut. Mais cette faculté n'a guère été mobilisée.

³ Les décrets n° 2014-1188 du 14 octobre 2014 relatif aux conventions types de mise à dispositions de services de l'État chargés de la gestion des fonds européens pour la période 2014-2020 et n° 2015-783 relatif aux dates et modalités de transfert définitif des services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion des programmes européens financés au titre du FSE, du FEDER ou du FEADER. Voir aussi le décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

⁴ « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds structurels et d'investissement » ; Cour des comptes, avril 2019.

B. UN DISPOSITIF BORNÉ DANS LE TEMPS ET DANS SON CONTENU

1. Une discordance de temps entre le droit interne et le cadre financier pluriannuel

L'article 78 de la loi MAPTAM et les règlements nationaux d'application ont été **rédigés sur la base d'une séquence temporelle** bornant la décentralisation de la gestion du FEADER jusqu'au terme nominal de l'actuelle programmation financière européenne, **c'est-à-dire l'année 2020** – incluse.

Il en résultait **une discordance entre le cadre juridique national et le cadre financier européen**. En effet, les dotations budgétaires correspondantes peuvent être exécutées au-delà de l'exercice 2020.

Ainsi, pour le FEADER, la date limite de paiement est fixée au 31 décembre 2023 dans le règlement (UE) n°1303/2013 du 17 décembre 2013, **la date limite pour les engagements de crédits au bénéfice des agriculteurs étant fixée par chaque État Membre** dans le respect de la date limite de paiement.

2. Une question mal réglée : la responsabilité financière des différents intervenants dans la gestion des interventions agricoles

Ainsi qu'en juge la Cour des comptes, si l'article L. 1511-1-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le transfert de la responsabilité financière aux collectivités territoriales de la gestion des fonds européens, dans le cadre juridique européen¹, **les corrections et sanctions financières sont adressées à l'État membre**. Ainsi, à défaut d'un instrument juridique de droit interne le prévoyant, **le transfert de la responsabilité financière aux régions dans le cadre de la gestion du FEADER est d'une mise en œuvre incertaine en ce qui concerne ce fonds**.

Cette question a été évoquée à plusieurs reprises, notamment dans le cadre des travaux du Sénat consacrés aux dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles².

¹ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

² « Réparer la chaîne de paiement des aides agricoles, un devoir pour nos finances publiques et notre agriculture », MM Alain Houpert et Yannick Botrel, rapport d'information n° 31 du 10 octobre 2018, commission des finances du Sénat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE PROLONGATION DE L'ATTRIBUTION AUX RÉGIONS DE LA GESTION DU FEADER JUSQU'AU TERME DE LA PÉRIODE D'EXÉCUTION DU CFP 2014-2020 ET UNE HABILITATION À PRÉCISER LA RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS POUR LE PROCHAIN CFP

Le dispositif du présent article comporte en premier lieu (le I) la **prolongation de l'application de l'article 78 de la loi MAPTAM** et, en second lieu (le II), une **habilitation à fixer les conditions de gestion du FEADER correspondant au prochain cadre financier pluriannuel sur des bases nouvelles**, en partie définies.

A. LA PROLONGATION DE L'ATTRIBUTION AUX RÉGIONS DE LA QUALITÉ D'AUTORITÉ DE GESTION DU FEADER JUSQU'AU TERME DE L'ACTUELLE PROGRAMMATION FINANCIÈRE EUROPÉENNE

Le I du présent article tend à prolonger la validité de l'article 78 de la loi MAPTAM au-delà de son échéance actuelle (2020) pour la porter, en ce qui concerne la programmation du FEADER en vigueur jusqu'au terme de la période d'exécution.

Il a été rappelé ci-avant que, si la programmation financière européenne actuellement en vigueur a pour échéance théorique l'exercice 2020, le règlement financier européen prévoit que les dotations budgétaires programmées au titre de la période 2014-2020 peuvent être **exécutées dans une période complémentaire allant jusqu'à fin 2023**.

C'est à cette arthmie que le I de l'article entend apporter un correctif.

B. UNE HABILITATION DU GOUVERNEMENT À FIXER PAR ORDONNANCE LE RÉGIME DE LA GESTION PAR L'ÉTAT DES AIDES SURFACIQUES AGRICOLES EUROPÉENNES ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES AUTRES AIDES AGRICOLES

1. Une nouvelle répartition des responsabilités de gestion des interventions correspondant au second pilier de la PAC

Le II du présent article sollicite du Parlement une habilitation à prendre par ordonnance les mesures du domaine de la loi nécessaires à **l'attribution de la qualité d'autorité de gestion à l'État des aides surfaciques du FEADER et aux régions**, ou, dans les régions d'outre-mer où elles renonceraient à exercer cette responsabilité, aux départements des aides non-surfaciques financées par le FEADER.

Il s'agit ainsi de **consacrer une nouvelle répartition des responsabilités de gestion du FEADER**, la compétence des régions sur les interventions surfaciques leur étant retirée, valant pour la mise en œuvre de le prochain cadre financier pluriannuel, la PAC post-2020.

La référence à des programmes interrégionaux est supprimée, tandis que les départements - mais pour les seules entités d'outre-mer - sont mentionnés comme récipiendaires éventuels de la compétence de gestion des soutiens non-surfaciques du FEADER.

2. Une habilitation à prendre des dispositions diverses encadrant la gestion par les collectivités territoriales des interventions du FEADER demeurant sous leur autorité de gestion

L'habilitation sollicitée concerne également une série de dispositions associées à la **répartition des compétences de gestion du FEADER par les régions dans le nouveau cadre financier**.

La liste n'en est pas exhaustivement énumérée, l'adverbe « notamment » précédant la mention des transferts de services et de moyens aux régions, des modalités d'instruction des demandes de soutien et de paiement des aides.

Il s'agit essentiellement des questions actuellement réglées, du moins en partie, par les décrets d'application de l'article 78 de la loi MAPTAM.

Le délai d'habilitation est fixé à **dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi**, échéance à partir de laquelle le Gouvernement disposerait encore de trois mois pour déposer un projet de loi de ratification de ladite ordonnance devant le Parlement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE COHÉRENCE BIENVENUE, MAIS UNE HABILITATION INOCCASIONNELLE

La commission des finances du Sénat ne peut que se rallier au I de l'article, qui permet de surmonter une difficulté réelle.

En revanche, le II de l'article traite d'un sujet essentiel, pour lequel le recours à une ordonnance n'est pas souhaitable.

A. LA PROLONGATION DE LA VALIDITÉ DU DISPOSITIF DE L'ARTICLE 78 DE LA LOI MAPTAM DOIT ÊTRE APPROUVÉE

Il convient de résorber le hiatus temporel entre le droit interne et le droit européen.

Toute autre position, outre qu'elle contreviendrait à l'intention profonde du Sénat, obligerait à des réaménagements d'une complexité particulièrement malvenue dans un domaine où un « choc de simplification » s'impose au contraire.

Ainsi, la commission des finances est favorable à l'adoption du I du présent article.

B. LE RECOURS À UNE ORDONNANCE POUR DÉFINIR LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS DE GESTION DU FEADER APRÈS 2020 N'EST PAS SOUHAITABLE

La recentralisation de la gestion des aides surfaciques du FEADER ne constitue pas la solution miracle **aux difficultés manifestes de gestion des soutiens agricoles** abondamment exposées par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat et dont se sont également fait l'écho les nombreux sénateurs alarmés par les dysfonctionnements de la chaîne des paiements agricoles.

Comme la Cour des comptes et même les services ministériels ou de l'opérateur de paiement des aides agricoles (l'agence de services et de paiement) l'ont diagnostiqué, **les dysfonctionnements relevés sont essentiellement attribuables aux difficultés rencontrées pour charpenter les applications informatiques Isis et Osiris** nécessaires à la gestion des systèmes de paiement et en amont à la mauvaise tenue du répertoire national graphique nécessaires aux opérations d'identification surfacique.

Surtout, **les corrections financières les plus fortes** d'enjeux pour les finances publiques subies par la France **l'ont été sous le régime antérieur au transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion.**

Quant aux **corrections ultérieures, la responsabilité de l'État lui-même** doit également être recherchée dans la mesure où ce dernier a conservé la plupart des moyens pratiques de gestion des aides gouvernées par les régions, que ce soit pour le stade de l'instruction ou pour celui des paiements.

Dans ces conditions, en conclusion de son rapport pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, a relevé **trois scénarios alternatifs d'amélioration du dispositif de gestion du FEADER :**

- la **remise de l'autorité de gestion à l'État seul ;**
- **l'amélioration du *statu quo* en simplifiant** le cadre national ;
- la **réunion sous l'égide de l'État de la gestion de l'ensemble des mesures surfaciques de la PAC.**

Le dispositif sollicité par le Gouvernement correspond à cette troisième issue, ce qui ne saurait recevoir de consécration sans un débat approfondi.

Parmi les éléments majeurs d'un tel débat figure évidemment la **valeur ajoutée d'une gestion régionale des aides surfaciques.**

Or, en forte nuance avec le sentiment qui se dégage du rapport de la Cour des comptes précité, le rapporteur incline à ne pas la juger d'emblée négligeable.

Il est certes exact que les aides surfaciques sont à bien des égards moins pilotables qu'on ne peut l'imaginer dans la mesure où leurs conditions d'attribution sont souvent déterminées à un échelon *supra*-régional. Par ailleurs, la diminution du nombre des régions depuis l'adoption de la loi MAPTAM compte, ayant paru éloigner les centres décisionnels du niveau de proximité nécessaire à la définition d'une stratégie fine de développement rural. Enfin, il est tout à fait clair que les transferts de compétence n'ont pas été assez rigoureusement accompagnés de transferts de moyens de la part de l'État.

Néanmoins, **il serait erroné de considérer que les régions n'ont pas pesé sur la définition des conditions effectives de soutien aux exploitants agricoles** dans le cadre de leurs stratégies de développement rural arrêtées sur les bases de la démocratie territoriale.

Le tableau ci-dessous montre à cet égard que les modifications apportées aux conditions d'attributions des soutiens du FEADER après transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion n'ont pas été mineures.

On peut relever notamment **le renforcement important de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et des mesures agro-environnementales**, deux vecteurs qui paraissent répondre particulièrement aux attentes du moment.

**Comparaison entre la programmation du FEADER
avant et après le transfert aux régions de la qualité d'autorité de gestion**

en euros	Feader 2007-2013		Feader 2014-2020		Poids dans le total
	Montant	%	Montant	%	
Formation	67 971 597	1,2%	69 278 547	0,7%	
Conseil	0		41 002 636	0,4%	+
Préretraite	21 064 286	0,4%	0		
Systèmes de qualité	23 955 000	0,4%	28 939 105	0,3%	
Modernisation des exploitations agricoles	609 745 768	10,6%	923 000 000	9,5%	
Autres investissements	263 199 602	4,6%	385 388 798	4,0%	
Reconstitution du potentiel agricole	336 453 000	5,9%	2 517 020	0,0%	
Installation	578 499 426	10,1%	880 248 886	9,0%	
Création activités	49 632 000	0,9%	109 462 151	1,1%	+
Prédation - Natura 2000 - Patrimoine	118 310 408	2,1%	237 232 139	2,4%	+
Services de base en milieu rural	129 340 500	2,3%	254 716 742	2,6%	+
Forêt	353 173 865	6,2%	145 400 634	1,5%	
Organisations de producteurs	0		850 000	0,0%	
MAEC	902 888 397	15,8%	1 132 534 133	11,6%	
Agriculture biologique	0		553 607 183	5,7%	+
Paiements Directive cadre sur l'eau	0		2 126 519	0,0%	
ICHN	1 885 917 760	32,9%	4 121 915 202	42,3%	+++
Coopération	4 560 000	0,1%	120 089 299	1,2%	+
LEADER	330 353 500	5,8%	627 233 235	6,4%	+
Assistance technique	52 000 000	0,9%	111 493 406	1,1%	+
Total	5 727 065 108	100%	9 747 035 635	100%	

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat chargés de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Pour avoir été l'auteur de plusieurs propositions de résolution relatives au prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, le rapporteur n'ignore pas qu'il existe **un débat sur la pondération des différents soutiens publics nécessaires à nos agriculteurs**.

Il a la conviction qu'en la matière **l'obstacle à surmonter est celui du renoncement à une ambition agricole plus que jamais nécessaire**, obstacle que **la recentralisation du FEADER ne permettrait certainement pas de surmonter**, mais, au contraire, pourrait, par la confiscation d'un nécessaire débat sur les moyens, **contribuer à renforcer**.

La voie des simplifications et celle d'une articulation plus cohérente des moyens et des responsabilités de gestion vaut mieux que celle d'une recentralisation qui ne règlerait aucun des problèmes actuels et qui, en creusant la distance entre le local et le décideur, va à rebours des attentes de proximité des populations, et parmi elles, des premiers concernés, les exploitants agricoles.

Au demeurant, il serait sans doute utile, plutôt que d'entreprendre une telle recentralisation, de s'attacher à résoudre une difficulté née de la réduction du nombre des régions, en explorant pas exemple une association plus systématique des structures infrarégionales à la programmation des enveloppes du FEADER.

Le projet du Gouvernement qui aboutirait à faire passer l'enveloppe décentralisée de 90 % des crédits FEADER à une petite minorité de moyens (il s'agit d'interventions qui sont souvent encore plus surdéterminées que les aides surfaciques), ôterait à l'échelon décentralisé ses utiles capacités d'initiative.

Il ne peut ainsi être vu qu'avec défaveur par le Sénat, défaveur qui, par ailleurs, se nourrit de la considération de **la situation pour le moins confuse susceptible de ressortir de l'initiative du Gouvernement avec la superposition de plusieurs modèles de gestion** des mêmes aides durant une période susceptible de se prolonger jusqu'à fin 2023.

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté deux **amendements identiques COM-3 et COM-31** afin de supprimer la demande d'habilitation.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

CHAPITRE IX DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

ARTICLE 25

Transposition de la directive « ECN+ » et mesures de simplification des procédures et enquêtes de l’Autorité de la concurrence

L’examen de l’article 25 a été **délégué au fond à la commission des affaires économiques**.

À l’initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l’amendement** COM-24 afin d’inscrire directement dans la loi les dispositions pour lesquelles une habilitation était initialement demandée.

Décision de la commission : la commission a adopté cet article ainsi rédigé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 juin 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Bizet, rapporteur, et a élaboré le texte de la commission sur le projet de loi n° 314 rect. *bis* (2019-2020) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

M. Vincent Éblé, président. - Nous entendons notre collègue Jean Bizet sur son rapport relatif au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE). Je salue la présence de Laurent Duplomb, rapporteur pour la commission des affaires économiques, à laquelle nous avons délégué plusieurs articles relevant de sa compétence. Comme vous le savez, la délégation au fond vaut acceptation, sans débat, de la position de la commission des affaires économiques sur les articles concernés, sous réserve des amendements portant articles additionnels qu'elle souhaite introduire dans le texte de la commission sur lesquels nous devons nous prononcer.

M. Jean Bizet, rapporteur. - Nous examinons le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, plus communément désigné sous l'acronyme DDADUE. Son titre est conforme au contenu : le texte comporte un ensemble divers de mesures, dont certaines relevant de la compétence de la commission des affaires économiques. La cohérence du texte tient à l'adaptation de notre droit économique et financier aux évolutions décidées par le législateur européen.

La diversité des dispositions initiales a été renforcée par le recours à deux lettres rectificatives successives, respectivement en date du 18 mars et du 17 juin derniers. Elles ont chacune complété le texte de deux articles supplémentaires pour des habilitations à légiférer par ordonnance. Un nouvel ajout est d'ores et déjà attendu en séance publique, puisque le Gouvernement a indiqué qu'il allait déposer un amendement pour l'habiliter à transposer par ordonnance la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA).

Dans sa version définitive, le projet de loi comporte vingt-cinq articles, répartis en neuf chapitres. La commission des finances a examiné treize articles - les articles 8 à 17, 21, 23 et 24 -, l'examen des douze autres articles - articles 1 à 7, 18 à 20, 22 et 25 - ayant été délégué à la commission des affaires économiques.

Je concentrerai donc mon propos sur les treize articles que nous examinons, en m'efforçant de vous éclairer sur un texte touffu et dont les

dispositions sont, pour l'essentiel, techniques. Les articles relevant de notre commission concernent deux domaines.

Il y a tout d'abord des mesures relatives à la réglementation douanière qui procèdent directement aux modifications législatives requises. Sont concernées des dispositions relatives aux sanctions applicables aux transporteurs, aux règles déclaratives applicables aux produits vitivinicoles, aux conditions d'enregistrement préalable des représentants en douanes et aux contrôles des flux d'argent liquide au sein de l'Union européenne et en provenance de pays tiers. Compte tenu de l'importance des flux de marchandises en provenance d'Asie, ces dispositions me paraissent essentielles.

S'ajoutent ensuite des dispositions relatives au droit bancaire et financier, correspondant essentiellement à des demandes d'habilitations à légiférer par ordonnance, ainsi que deux mesures de coordination. Les habilitations sollicitées concernent le régime d'émission et de surveillance des obligations garanties, la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.

En outre, le projet de loi comporte trois articles plus spécifiques, concernant les conditions de transmission d'informations fiscales par l'administration fiscale dans le cadre du contrôle des aides d'État, une demande d'habilitation pour permettre au Gouvernement de prendre les mesures requises en cas d'absence d'accord sur les termes de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition et une mesure relative aux conditions de gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ainsi, du FEADER au paquet bancaire, les treize articles couvrent de nombreux champs d'action de l'Union européenne.

L'analyse du texte appelle, à mon sens, trois remarques.

La première tient au choix du Gouvernement de privilégier le recours aux ordonnances pour adapter notre cadre juridique au droit de l'Union européenne. Ce sont ainsi treize articles sur les vingt-cinq du projet de loi qui sollicitent des habilitations à légiférer par ordonnances. La proportion se retrouve pour les articles examinés par notre commission, avec sept des treize articles. Certes, le Gouvernement fait valoir que certaines dispositions portent sur des éléments dont la portée est avant tout technique. Toutefois, un tel choix conduit à déposséder le législateur national de sa compétence. Surtout, j'estime que la démarche n'est pas de nature à renforcer les indispensables liens à tisser entre l'Union européenne et les parlements nationaux. La technicité des sujets ne saurait occulter l'importance des enjeux soulevés. Les dispositions correspondent à des projets européens essentiels, à l'instar de l'union bancaire ou de l'union des marchés de capitaux qu'il convient de parfaire malgré l'indéniable avancée

que constitue le plan de relance européen. Certes, une approche européenne est essentielle en la matière, mais elle ne saurait se traduire par une dévitalisation des parlements nationaux. Il importe donc que nous nous saisissions des enjeux européens par le biais de résolutions européennes, mais aussi que le Gouvernement n'écarte pas le Parlement lorsqu'il s'agit d'adapter notre cadre juridique au droit de l'Union européenne. Cette question recoupe la stratégie de la Commission européenne de renvoyer à de nombreux actes délégués, au détriment du contenu des actes législatifs. La commission des affaires européennes le propose régulièrement, mais n'est que timidement entendue.

Ma deuxième remarque porte sur l'ancienneté de plusieurs dispositions qu'il est proposé de transcrire dans notre droit national. Certains articles concernent ainsi des actes législatifs européens adoptés il y a plus de trois ans, pour lesquels le Gouvernement procède à une adaptation tardive du cadre juridique national afin de faire face à l'imminence de leur entrée en vigueur. Voilà qui rappelle l'enjeu, pour la France, de mieux anticiper la transposition des directives européennes et l'ajustement de notre cadre juridique pour répondre à l'application directe des règlements européens. C'est d'ailleurs à l'aune de cet enjeu que le Gouvernement présente le projet de loi.

Enfin, il apparaît nécessaire d'être à jour de nos obligations en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au cours du premier semestre 2022.

Sans prendre pour argent comptant la communication du Gouvernement, il me semble effectivement indispensable que nous ne prenions pas la présidence du Conseil avec des retards de transposition. Certaines dispositions concernent par ailleurs des ajustements indispensables pour l'après-Brexit, qui devrait s'ouvrir dès le début de l'année prochaine. Cependant, ces objectifs auraient pu être poursuivis sans recourir à de multiples ordonnances. C'est pourquoi j'ai procédé, pour chaque demande d'habilitation, à une analyse des enjeux soulevés, à un contrôle de l'étendue du périmètre et de la durée proposée.

Pour mémoire, l'examen du projet de loi par la commission, initialement prévu le 24 mars, puis en séance publique le 8 avril, a été reporté en raison de la crise sanitaire. Ce décalage a rendu obsolètes certaines des dispositions, de sorte que je vous proposerai des amendements de coordination, pour tenir compte des mesures adoptées entre-temps.

La grille de lecture que je vous ai détaillée me conduit à vous proposer d'accepter quatre habilitations, d'en modifier une et d'en supprimer deux. Les habilitations figurant aux articles 12, 13, 14 et 21 ne me paraissent pas soulever de difficulté et peuvent être adoptées en l'état.

En revanche, l'article 15 pose problème : le Gouvernement précise le périmètre d'une habilitation qu'il avait demandé au Parlement d'autoriser à

l'occasion de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), pour transposer le paquet bancaire, avant même que les directives qui le composent n'aient été définitivement adoptées. Relevons que cette anticipation s'est surtout traduite par une précipitation : un an plus tard, le Gouvernement n'a pas fait usage de l'habilitation et n'est pas en mesure de proposer un dispositif « en dur ». Surtout, il ne tire pas toutes les conséquences du délai de transposition prévu, en maintenant un délai d'habilitation plus long. Je vous propose donc, par cohérence, d'aligner le délai d'habilitation sur le délai de transposition.

Ensuite, je vous propose de supprimer les habilitations des articles 23 et 24, pour deux raisons différentes.

L'article 23 concerne une habilitation générale en vue de prendre les mesures tirant les conséquences de la fin de la période de transition prévue par l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, en cas d'absence d'accord sur les termes de leurs relations futures. Elle a été adoptée dans une version resserrée à douze mois dans la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les dispositions de l'article 23 étant devenues caduques, il convient de le supprimer.

L'article 24 concerne la gestion des crédits du FEADER et procède à deux modifications. La première ne pose guère de difficulté, puisqu'elle prolonge jusqu'au terme des opérations budgétaires correspondant au cadre financier pluriannuel 2014-2020 l'attribution aux régions de la gestion du fonds prévue par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Il s'agit en réalité de corriger une incohérence du dispositif initial qui limitait cette attribution à la fin de l'année 2020, alors que la période d'exécution s'étend jusqu'à la fin de l'année 2023. Rappelons que le logiciel Osiris a mis en grande difficulté les régions comme les agriculteurs.

La seconde modification apparaît plus problématique. Elle habilite le Gouvernement à déterminer par ordonnance la distribution des responsabilités de gestion du FEADER pour le cadre financier pluriannuel en cours de négociation. L'objectif, à peine voilé, est de redéfinir la répartition des rôles entre l'État et les régions et pourrait se traduire par une recentralisation. Ce n'est pas par ordonnance qu'une telle question doit être tranchée ! Toute évolution doit résulter d'une concertation préalable des acteurs et donner lieu à un débat au Parlement. Je vous propose donc de supprimer cette habilitation.

Enfin, je vous présenterai plusieurs amendements de coordination et d'amélioration rédactionnelle.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Les articles 1^{er} à 4 traitent de la protection des consommateurs. L'article 1^{er} transpose par ordonnance deux directives. La première crée une garantie de conformité pour les contenus et services numériques, étendue par la seconde aux objets connectés.

L'article 2 transpose la directive dite Omnibus qui définit des règles qualifiant les faux avis en ligne comme pratique commerciale trompeuse et encadre les réductions de prix.

Les articles 3 et 4 portent sur le blocage géographique injustifié dont usent les plateformes afin de segmenter les marchés au détriment du marché unique. L'article 3 habilite la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à enquêter et à sanctionner ces pratiques. L'article 4 vise à éviter la situation absurde de consommateurs qui seraient moins protégés dans une transaction nationale que dans une transaction transfrontière au sein de l'Union européenne. Les amendements que la commission a adoptés corrigent les divergences de rédaction entre le dispositif applicable au niveau national et celui édicté par le règlement européen.

L'article 5, qui octroie des pouvoirs supplémentaires à la DGCCRF pour restreindre l'accès à des interfaces en ligne en cas de manquement, est déjà en vigueur depuis la loi du 17 juin 2020. C'est pourquoi nous proposons de le supprimer.

Les articles 6 et 7 relèvent de mesures de régulation de marché. L'article 6 renforce les pouvoirs de la DGCCRF dans le cadre d'enquêtes sur la conformité des produits. L'amendement que la commission des affaires économiques propose assouplit le dispositif de consigne en permettant une consigne des produits après analyse de risque. L'article 7 transpose deux textes européens régissant des relations entre professionnels dans les secteurs alimentaire et numérique. Le premier introduit, au niveau européen, une liste de pratiques commerciales déloyales entre un fournisseur agricole ou alimentaire et son acheteur. Il se traduira par une réduction des délais de paiement en France, ce dont il faut se féliciter, sauf peut-être pour les acteurs viticoles, mais la directive est claire : nous ne pouvons pas aller moins loin que le texte européen. Sera également renforcée la lutte contre les annulations de commande à brève échéance, la modification unilatérale des conditions d'un accord de fourniture ou le refus de confirmation d'un accord écrit. J'ai donc proposé de corriger un manquement : la directive, d'harmonisation minimale, ne s'applique qu'aux relations asymétriques entre un fournisseur et un distributeur, uniquement quand le distributeur a un chiffre d'affaires supérieur à celui du fournisseur. Elle exclurait certaines pratiques, comme celles des centrales de référencement qui, n'étant pas des centrales d'achat, ont un très faible chiffre d'affaires. L'amendement couvre ce cas en prévoyant une transposition sans critère de chiffre d'affaires. L'article 7 transpose également le règlement dit *Platform to Business*, qui

encadre les litiges entre les plateformes et les professionnels et impose davantage de transparence dans les conditions d'utilisation, ainsi que la mise en place, pour chaque plateforme, d'un dispositif de traitement interne des plaintes et de médiation indépendante en cas de litige. Le Gouvernement souhaite, par voie d'ordonnance, désigner une autorité compétente d'enquête et définir les modalités de la sanction par ordonnance. Nous avons donc supprimé l'habilitation à transposer cette ordonnance. J'appelle le Gouvernement à nous présenter un texte d'ici la séance.

Les articles 18, 19 et 22 abordent des sujets agricoles. L'article 18 transpose un règlement européen harmonisant les règles relatives à la génétique animale. Nous avons souhaité maintenir la possibilité, pour les opérateurs qualifiés, d'accéder aux données de la base zootechnique nationale.

L'article 19 adapte le droit français au règlement européen relatif à la législation sur la santé animale qui harmonise les procédures de surveillance des maladies transmissibles des animaux à l'homme. Nous avons réduit le champ d'habilitation qui laissait au Gouvernement le soin de prendre des mesures nationales supplémentaires.

Enfin, les règlements transposés par l'article 22 harmonisent les règles relatives à la fabrication, au commerce et à l'utilisation des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux. Parmi les modifications induites par la réglementation européenne doit être mentionnée l'évolution de la chaîne de responsabilité administrative sur les aliments médicamenteux, qui passera au préfet. En outre, ces règlements permettent une meilleure coordination européenne en matière de pharmacovigilance. La durée de validité des ordonnances des médicaments vétérinaires sera plus courte.

Trois amendements poussent l'adaptation du droit français en matière vétérinaire un peu plus loin. L'amendement COM-36 autorise les publicités pour les seuls vaccins vétérinaires à destination des professionnels. L'amendement COM-37, réfléchi avec l'ordre national des vétérinaires, ratifie des ordonnances, abroge une loi obsolète et corrige une anomalie du droit français au regard des stages réalisés en France par des étudiants français ou étrangers inscrits dans une formation vétérinaire européenne. Ils ne peuvent, au terme de l'article L. 243-3 du code rural et de la pêche maritime, pratiquer d'actes chirurgicaux ou de médecine vétérinaire, mais le font en pratique, ce qui fragilise juridiquement leur tuteur. Il convient de régulariser ce point et de les y autoriser, ce que le droit européen nous impose. L'amendement COM-39 crée des zones caractérisées par un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage. J'invite le Gouvernement, seul à même de le faire en application de l'article 40 de la Constitution, à autoriser les collectivités territoriales à attribuer des aides pour l'installation ou le maintien de vétérinaires en élevage dans ces zones.

L'article 20 supprime le statut d'entité centrale de stockage (ECS), attribué à la société anonyme de gestion des stocks de sécurité (Sagess), qui intervient dans la constitution et la conservation des stocks stratégiques pétroliers. Ce statut n'est pas conforme au droit européen, qui ne permet d'attribuer une telle fonction qu'à un organisme ou un service sans but lucratif, et peu utile dans l'organisation française des stocks stratégiques, étant donné l'absence de recours par notre pays aux stocks dits spécifiques. Nous avons corrigé une erreur de transposition en évitant un effet de bord. L'abrogation pure et simple de la convention, approuvée par l'État, définissant les prestations réalisées par la Sagess pour le compte du comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP), est de nature à déstabiliser le cadre juridique et fiscal applicable aux stocks stratégiques. Cela irait plus loin que le droit antérieur à la loi du 16 juillet 2013, qui faisait mention d'une telle convention et rendrait inopérant le régime fiscal afférent à la Sagess, dont le champ est précisément défini par référence à cette convention. Cela fragiliserait, à terme, l'organisation des stocks stratégiques. Or le contexte de crise doit nous inciter à la prudence dans ce domaine sensible. L'amendement que nous avons adopté revient donc au droit antérieur à cette loi, en maintenant le principe d'une convention pouvant lier la CPSPP tout en rendant conforme le droit français au droit européen.

Enfin, l'article 25 traite des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence en transposant par ordonnance la directive dite ECN+, qui renforce et harmonise les pouvoirs des autorités nationales de concurrence, notamment pour lui confier un pouvoir général d'injonction structurelle. Sont également prévues, par ordonnance, des mesures de simplification des procédures de l'Autorité de la concurrence, sans rapport avec la directive. Nous avons directement opéré la transposition de ces mesures dans la loi et permis au rapporteur de l'Autorité de la concurrence de recourir plus facilement à la procédure simplifiée, tout en lui octroyant la possibilité, au regard de la complexité de l'affaire, d'accorder plus de temps aux parties pour répondre à la notification des griefs. Notre amendement étend également les cas dans lesquels le président de l'Autorité peut statuer seul, afin de gagner en célérité et en efficacité, dès lors que ses décisions ne concernent pas le pouvoir de sanction. En ce qui concerne ses pouvoirs d'enquête et de répression des pratiques anticoncurrentielles, l'amendement prévoit, enfin, un renforcement en outre-mer, afin de tenir compte des spécificités économiques liées à l'insularité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est difficile de donner une opinion générale sur un texte comprenant des dispositions aussi diverses que techniques. Je m'en remets donc à l'analyse détaillée des deux rapporteurs.

Mme Nathalie Goulet. – L'article 21 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude et le blanchiment était très attendu. Je partage l'analyse de notre rapporteur s'agissant de l'article 15. Notre groupe de travail sur la

fraude a entendu le Conseil national des barreaux qui a fait état des difficultés liées à la transposition de la directive dite « DAC 6 » et du risque qu'elle n'altère gravement le secret professionnel des avocats dans le cadre de la construction de mécanismes agressifs d'évasion fiscale. Je déposerai donc un amendement pour les protéger.

M. Patrice Joly. – Je ne remets nullement en cause la nécessité d'adapter notre droit aux règles européennes, mais nous constatons encore une fois des difficultés dans la manière dont le Gouvernement envisage le rôle du Parlement et le débat républicain : le champ des habilitations demandées apparaît plus large que nécessaire, ainsi que nous le déplorions hier soir dans le cadre du débat en séance publique sur l'application des lois. Nous ne pouvons que souscrire, néanmoins, aux mesures portant sur la protection du consommateur et sur la lutte contre le blanchiment. J'ai, en revanche, déposé un amendement concernant la gestion des fonds européens, déjà mise à mal, notamment par le logiciel évoqué par Jean Bizet : le sujet mérite davantage de débats qu'une habilitation au sein d'un texte comme celui-ci.

M. Jérôme Bascher. – Pourriez-vous nous apporter des précisions sur le fonctionnement du FEADER ?

M. Michel Canévet. – À l'article 7, serait-il possible d'aller plus loin en matière de relations commerciales entre la grande distribution et les petites et moyennes entreprises du secteur alimentaire, en s'inspirant par exemple de la législation américaine de 1936 qui oblige la grande distribution à vendre au même prix, quel que soit le client ?

Les articles 1^{er} à 4 portent sur le numérique. En la matière, la construction d'une souveraineté française et européenne représente un enjeu majeur. Nous restons encore trop dépendants dans ce domaine très sensible : en cas de conflit, nous courrons le risque que nos communications soient coupées ou surveillées.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Régulièrement, nous devons rappeler au Gouvernement les fonctions du Parlement et le problème que pose, à cet égard, le recours aux ordonnances. Le sujet est similaire à l'échelon européen s'agissant des actes délégués. Je partage donc l'analyse de Patrice Joly.

Pour répondre à Jérôme Bascher, le FEADER ne concerne pas des sommes considérables.

M. Patrice Joly. – Nous parlons tout de même de 700 millions d'euros...

M. Jean Bizet, rapporteur. – Les dépenses du fonds sont de diverse nature. Ainsi, le programme Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Leader) est très utile en matière d'aménagement du territoire. Je considère que les régions doivent en demeurer l'autorité de gestion. Les autres volets du fonds sont plus conséquents et nous ne

pouvons laisser le Gouvernement seul à la manœuvre en accordant l'habilitation demandée. Il s'agit d'argent européen ! Au contraire, je suis favorable à une décentralisation des crédits du FEADER.

Michel Canévet a raison : nous vivons la fin d'une épidémie - espérons-le - mais la prochaine pourrait être digitale. La France a beau avoir l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), une agence remarquable, une déclinaison européenne apparaît nécessaire, tout comme la création d'un *cloud* européen. À l'instar de l'industrie des batteries, il conviendrait de permettre le versement d'aides d'État dans ce secteur. Les données sont le pétrole de l'économie du vingt-et-unième siècle.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. - Le projet de loi comprend des dispositions techniques qui justifient, pour certaines, le recours à des ordonnances afin de légiférer au plus près de la directive tout en tenant compte de la situation des secteurs concernés. Pour autant, certaines transpositions auraient pu être directement réalisées « en dur ».

Le programme Leader, dispositif adapté aux territoires, ne doit pas être géré au niveau national. L'État, en revanche, devrait prendre à son compte les apurements. De fait, sous la dernière mandature, quelque 100 millions d'euros ont été rendus à la Commission européenne, faute d'avoir été dépensés par la France en raison, notamment, du refus opposé par le ministère de l'agriculture à la fongibilité des crédits. Commençons donc par régler ce problème.

La question de la souveraineté se pose sur tous les sujets. Ainsi, la convention citoyenne pour le climat propose que les Français réduisent de 20 % leur consommation de viande et de lait, afin de végétaliser leur assiette. Nous limiterions ainsi la consommation de produits français au profit de fruit et de légumes pour moitié importés, entraînant alors un recul de notre autosuffisance.

Je rejoins Michel Canévet sur l'article 7, même si un tel dispositif ne peut être proposé dans le cadre du texte. La guerre des prix dans le secteur alimentaire, propre à la France, met en difficulté de nombreuses entreprises et conduit à réduire la production nationale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Les amendements COM-15 et COM-16 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Les amendements COM-30 et COM-25 sont adoptés.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Les amendements COM-20, COM-35, COM-21, COM-26 et COM-22 sont adoptés.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 5 est supprimé.

Article 6

Les amendements COM-29 et COM-18 sont adoptés.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Les amendements COM-12, COM-33 et COM-23 sont adoptés.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'article 8 est adopté sans modification.

Article 9

M. Jean Bizet, rapporteur. – Le maintien de l'obligation de déclaration de récolte sur les produits vitivinicoles doit permettre de conserver un outil indispensable à la traçabilité des vins, en particulier lorsqu'ils font l'objet d'indications géographiques comme les appellations d'origine contrôlée (AOC) ou les indications géographiques protégées (IGP). Cette disposition figure cependant déjà dans la loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires. Mon amendement COM-7 la supprime donc.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-8 rectifié corrige une incohérence créée par l'article 9 dans le code général des impôts.

L'amendement COM-8 rectifié est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'amendement rédactionnel COM-4 et l'amendement de coordination COM-5 sont adoptés.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-11 précise que la notion d'argent liquide telle qu'utilisée à l'article 11 est entendue au sens du règlement européen.

L'amendement COM-11 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-9 et COM-10 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

L'article 12 est adopté sans modification.

Article 13

L'article 13 est adopté sans modification.

Article 14

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

M. Jean Bizet, rapporteur. – Mon amendement COM-1 met en cohérence la durée de l’habilitation avec la date limite de transposition des deux directives concernées par l’article 15.

L’amendement COM-1 est adopté.

L’article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L’article 16 est adopté sans modification.

Article 17

L’amendement rédactionnel COM-6 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

Les amendements COM-28 et COM-27 sont adoptés.

L’article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 19

L’amendement COM-13 est adopté.

L’article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 20

L’amendement COM-34 est adopté.

L’article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21

L’article 21 est adopté sans modification.

Division additionnelle avant l’article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-38 crée, pour une meilleure lisibilité, une division additionnelle dans le projet de loi.

L'amendement COM-38 est adopté.

Article 22

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 22

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-36 autorise la publicité pour les vaccins vétérinaires auprès des éleveurs professionnels.

L'amendement COM-36 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-37 procède à un toilettage des diverses règles constituant le statut de vétérinaire et apporte des garanties aux tuteurs d'étudiants européens en stage vétérinaire lorsque ces derniers réalisent des actes de médecine ou de chirurgie sur les animaux.

L'amendement COM-37 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-39 concerne la désertification vétérinaire. Dans un contexte où le nombre de territoires sous dotés en vétérinaires spécialisés dans les élevages s'accroît, notamment en raison de la préférence des jeunes vétérinaires pour les animaux domestiques, il est important d'agir. L'amendement prévoit qu'un arrêté fixe la liste des territoires concernés par ce phénomène de désertification vétérinaire pour les animaux de production. L'idée serait que les collectivités territoriales puissent, ensuite, attribuer des aides à l'installation ou au maintien de vétérinaires dans ces zones. Nous ne pouvons pas proposer cette faculté compte tenu l'article 40 de la Constitution mais appelons le Gouvernement à le faire en séance publique.

M. Jean Bizet, rapporteur. – Ne sous-estimons pas la portée d'un tel amendement ! J'ai souvenir que la commission d'enquête sur la vache folle menée avec notre collègue Gérard Dériot avait montré les conséquences dramatiques de l'obsolescence du système de surveillance vétérinaire britannique sur l'épidémie.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Au début de la crise de la vache folle, la Grande-Bretagne, comme la France, ne comptait que deux cas. Ce chiffre est resté stable en France, tandis qu'il atteignait plusieurs centaines de milliers en Grande-Bretagne en raison d'une mauvaise surveillance locale par des professionnels. À l'aune de la crise du Covid-19, nous mesurons d'autant plus combien il est important de surveiller les cas de maladies animales transmissibles à l'homme.

L'amendement COM-39 est adopté et devient article additionnel.

Article 23

M. Jean Bizet, rapporteur. – Les amendements identiques COM-2 et COM-32 suppriment l'article 23, désormais satisfait par la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Patrice Joly. – Je ne saurais dire mieux.

Les amendements COM-2 et COM-32 sont adoptés.

L'article 23 est supprimé.

Article 24

M. Jean Bizet, rapporteur. – L'article 24 du projet de loi propose de modifier, par ordonnance, la gestion des crédits du FEADER. Il me semble que toute évolution dans ce domaine doit résulter d'une concertation préalable et faire l'objet d'un débat parlementaire. Je suis, en outre, plutôt favorable à une décentralisation de la gestion de ces crédits. Les amendements identiques COM-3 et COM-31 suppriment, en conséquence, l'habilitation demandée.

M. Patrice Joly. – Cela semble d'autant plus logique qu'une nouvelle étape de la décentralisation, à l'occasion de laquelle le sujet du Feader pourra être évoqué, a été annoncée.

Les amendements COM-3 et COM-31 sont adoptés.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L'amendement COM-24 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Vincent Éblé, président. – Il nous faut maintenant voter sur le périmètre du présent projet de loi, afin de fonder les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution. Un document vous a été distribué à cet effet.

Y a-t-il des observations ?

Il en est ainsi décidé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}		
Dispositions relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus ou de services numériques - Transposition des directives 2019/770 et 2019/771		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	19	Adopté
Article 2		
Adaptation des règles de protection des consommateurs - Transposition de la directive 2019/2161		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	15	Adopté
M. DUPLOMB	16	Adopté
Articles 3 et 4		
Dispositions visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur - Mise en conformité / règlement 2018/302 - Géoblocage		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 3		
M. DUPLOMB	30	Adopté
M. DUPLOMB	25	Adopté
Article4		
M. DUPLOMB	20	Adopté
M. DUPLOMB	35	Adopté
M. DUPLOMB	21	Adopté
M. DUPLOMB	26	Adopté
M. DUPLOMB	22	Adopté

Article 5		
Dispositions renforçant la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs - Mise en conformité avec le règlement 2017/2394		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	17	Adopté
Article 6		
Adaptation du code de la consommation avec les dispositions du règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance de marché		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	29	Adopté
M. DUPLOMB	18	Adopté
Article 7		
Habilitation pour transposer la directive 2019/633 PCD et le règlement 2019/1150 PtoB		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	12	Adopté
M. DUPLOMB	33	Adopté
M. DUPLOMB	23	Adopté
Article 9		
Adaptation au règlement 2018/273 relatif au secteur viticole		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	7	Adopté
M. BIZET, rapporteur	8 rect.	Adopté
Article 10		
Adaptation au règlement 952/2013 (CDU)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	4	Adopté
M. BIZET, rapporteur	5	Adopté

Article 11 Adaptation au règlement (UE) 2018/1672 (cash control)		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	11	Adopté
M. BIZET, rapporteur	9	Adopté
M. BIZET, rapporteur	10	Adopté
Article 15 Clarification des termes de l'habilitation portant transposition du paquet bancaire		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	1	Adopté
Article 17 Rétablissement de la nullité de clauses interdisant la cession de créance		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	6	Adopté
Article 18 Mise en conformité règlement RZUE		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	28	Adopté
M. DUPLOMB	27	Adopté
Article 19 Législation sur la santé animale : règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	13	Adopté
Article 20 Stocks pétroliers		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	34	Adopté

Division(s) additionnelle(s) avant Article 22		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	38	Adopté
Article 22		
Paquet médicaments : règlement (UE) 2019/4 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/5 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 / règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	14	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 22		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	36	Adopté
M. DUPLOMB	37	Adopté
M. DUPLOMB	39	Adopté
Article 23		
1°- Habilitation Tunnel sous la Manche		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. BIZET, rapporteur	2	Adopté
M. Patrice JOLY	32	Adopté
Article 24		
Prorogation des règles applicables à la gestion du FEADER pendant la période de transition avec la prochaine programmation et poursuite, au titre de la programmation suivante, du transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux régions		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. Patrice JOLY	31	Adopté
M. BIZET, rapporteur	3	Adopté
Article 25		
Habilitation pour mettre le droit national en conformité avec les règles européennes de la concurrence et de modifier le livre IV du code de commerce pour simplifier les procédures devant l'Autorité de la concurrence et en accroître l'efficacité		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	24	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté, lors de sa réunion du 24 juin 2020, le périmètre indicatif du projet de loi n° 314 rectifié bis (2019-2020) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.**

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

Ce périmètre comprend :

- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de protection des consommateurs ainsi que l'introduction, en droit national, de dispositions de protection des consommateurs poursuivant les mêmes objectifs ;
- l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance du marché et de conformité des produits ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de lutte contre les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire et encadrant les relations entre professionnels sur Internet ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de représentation en douane ;
- la mise en œuvre de sanctions en cas de non-respect des obligations de notification des transporteurs sur le statut des conteneurs à la douane et aux services de lutte contre la fraude ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière d'obligations déclaratives du secteur vitivinicole ;
- les règles de divulgation, de contrôle et de rétention temporaire des flux transfrontaliers d'argent liquide ainsi que les voies de recours associées et l'amélioration de la coopération douanière en la matière ;
- les modalités de publication d'informations de nature fiscale par l'administration fiscale en matière de contrôle des aides d'État ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de droit bancaire et financier ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de surveillance sanitaire du territoire, de lutte contre les maladies transmissibles, de réglementations relatives à la fabrication, au commerce et à l'utilisation de médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux, à la génétique animale, ainsi que l'introduction, en droit national, de dispositions poursuivant les mêmes objectifs ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière d'obligation de constitution et de conservation de stocks stratégiques pétroliers ;
- la préparation de notre droit à la fin de la période de transition prévue à l'article 126 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

- la gestion du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- la transposition et l'adaptation de notre droit aux actes législatifs de l'Union européenne en matière de moyens confiés aux autorités chargées de la concurrence ;
- le renforcement de l'efficacité des procédures mises en œuvre par l'Autorité de la concurrence et des enquêtes conduites par les agents de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- M. Michel BARON, chef du bureau Affaires juridiques et contentieuses ;
- Mme Élisabeth MELSCOET, adjointe au chef du bureau Affaires juridiques et contentieuses.

Direction générale du Trésor

- M. Pierre DARBRE, chef du bureau Affaires bancaires ;
- M. Florian BON, adjoint au chef du bureau Affaires bancaires ;
- M. Paul-Simon BENAC, adjoint au chef du bureau Épargne et marchés financiers ;
- Nicolas SÉJOUR, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-314.html>