



Avis – Projet de loi

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

➤ Première lecture

Réunie le 12 mai 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, **la commission des finances a examiné le rapport pour avis de M. Hervé Maurey sur le projet de loi n° 535 (2020-2021)** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, déposé au Sénat le 14 avril 2021 par le Gouvernement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. DES ÉVOLUTIONS TECHNIQUES QUI NE POSENT PAS DE DIFFICULTÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Commission des finances

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

Téléphone : 01.42.34.23.28